

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Пензенский государственный университет»

Юридический институт

Кафедра «ГПД»
(наименование)

Направление подготовки

40.04.01 «Юриспруденция»
(код и наименование)

Магистерская программа Конституционное право; муниципальное право
(наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему:

«Праймериз в деятельности политических партий в России»

Студент группы: 19ЮЮМ1
номер группы

подпись, дата

Майоров Андрей Григорьевич
фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель: к.ю.н., доцент
должность

подпись, дата

Катомина В.А.
фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

по _____
наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

Нормоконтролер: доцент кафедры «ГПД»
должность

подпись, дата

Логачева Н.В.
фамилия, инициалы

Рецензент: Адвокат РКА «Правовед»
должность

подпись, дата

Майорова В.А.
фамилия, инициалы

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой «ГПД»
название

подпись, дата

Романовская О.В.
фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от _____ № _____)

Секретарь ГЭК

подпись, дата

Антипкина Е.Г.
фамилия, инициалы

Пенза 2021 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический институт
Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «ГПД»

_____/О.В. Романовская/

« ____ » _____ 2019 год

ЗАДАНИЕ
на выпускную квалификационную работу
студента группы 19ЮЮм1
Майорова Андрея Григорьевича

- 1. Тема работы:** Праймериз в деятельности политических партий в России
- 2. Научный руководитель:** к. ю. н., доцент Катомина В.А.
- 3. Дата выдачи задания:** 30.11.2019
- 4. Срок сдачи студентом законченной работы:** 08.06.2021
- 5. Перечень подлежащих разработке вопросов:**
 - 5.1. История становления института выборов в России;
 - 5.2. Общая характеристика выборов в России;
 - 5.3. Выдвижение кандидатов: история и современность;
 - 5.4. Праймериз: понятие, цели;
 - 5.5. Зарубежный опыт проведения праймериз;
 - 5.6. Отечественная практика предварительного голосования;
 - 5.7. Проблемы и пределы законодательной регламентации праймериз;
 - 5.8. Перспективы использования праймериз в России;

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		30.11.2019 Катомина В.А.	16.12.2019 Катомина В.А.
Выборы как важнейший институт демократии		16.12.2019 Катомина В.А.	25.05.2020 Катомина В.А.
Предварительное голосование (праймериз): способ определения «кандидата в кандидаты»		20.05.2020 Катомина В.А.	15.12.2020 Катомина В.А.
Предварительное голосование в России сегодня		25.12.2020 Катомина В.А.	25.05.2021 Катомина В.А.
Заключение		25.05.2021 Катомина В.А.	02.06.2021 Катомина В.А.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 ВЫБОРЫ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТИТУТ ДЕМОКРАТИИ	14
1.1 История становления института выборов в России.....	14
1.2 Общая характеристика выборов в России.....	21
1.3 Выдвижение кандидатов: история и современность	34
2 ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ (ПРАЙМЕРИЗ): СПОСОБ ОПРЕДЕЛЕНИЯ «КАНДИДАТА В КАНДИДАТЫ»	43
2.1 Праймериз: понятие, цели	43
2.2 Зарубежный опыт проведения праймериз.....	50
2.3 Отечественная практика предварительного голосования.....	60
3 ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ В РОССИИ СЕГОДНЯ.....	69
3.1 Проблемы и пределы законодательной регламентации праймериз..	69
3.2 Перспективы использования праймериз в России	81
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	85
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	89

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В условиях становления и развития в России демократического правового государства народовластие превратилось в реальную конституционную основу всей российской государственности, механизм её реформирования и дальнейшего развития. От решения избирателей, определяющих путем выборов конкретный состав представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также партийную принадлежность и связанный с ней дальнейший политический курс выборных органов федерального, регионального и местного уровней, в значительной степени зависит общее направление движения страны на обозримый период.

Но среди отечественных политологов все чаще высказываются мнения о нарастающем кризисе доверия населения к политической системе и власти в целом, в первую очередь к одним из главных акторов — политическим партиям. Но он захватывает не партии как таковые, а деятелей, с которыми они ассоциируются. Это связано с отсутствием четких критериев, в соответствии с которыми избирательные объединения выдвигают тех или иных лиц в депутаты или на иные выборные должности.

Проблема осложняется и тем, что одним из заметно проявляющемся ограничением пассивного избирательного права на этапе выдвижении кандидата является наличие поддержки того или иного избирательного объединения, в основном — политической партии, заручиться которой порой сложно даже самим партиям.

Политические партии и иные избирательные объединения в России под предлогом расширения демократических начал выявления лиц, которые в последующем могут быть выдвинуты на выборные должности, все чаще прибегают к использованию механизма предварительного голосования или праймериз, практика проведения которого давно сложилась в зарубежных странах. Некоторые из них системно внедрились такую процедуру во внутрипартийную жизнь, другие находятся в поисках оптимальных вариантов.

Действительно, предварительное голосование, проведение которого осуществляется на основе общих принципов проведения выборов и внешне схоже с ними, включает в себе определенный демократический потенциал, позволяет включить гражданское общество в обсуждение и отбор достойных кандидатов. Заимствованный механизм уже нашёл основу для институционализации в избирательном процессе России, однако, к сожалению, практика его применения порождает ряд проблем. В связи с чем, актуальность изучения такого способа выявления кандидатов для последующего выдвижения очевидна и предопределена следующими аспектами.

Во-первых, в России в большинстве партий процесс определения кандидатов на выборах носил (и носит) кулуарный характер, избиратели поставлены в положение лишь санкционировать уже состоявшийся выбор партийной верхушки. Такая отстраненность населения от участия в решении этих важнейших вопросов переводит его политическую активность в нелегальное русло, что лишь обостряет имеющиеся противоречия и угрожает основам конституционного строя.

Во-вторых, избирательные объединения находятся в поисках оптимальной модели проведения праймериз, апробируют различные их вариации. В практической жизни наметилась тенденция проведения открытых праймериз, внешне начинающих сливаться с выборами. Однако в процессе их организации и проведения не проводится соответствующая разъяснительная работа с избирателями о их сущности и предназначении. Это может сформировать предубеждение о ненужности такого механизма, что приведет к его отторжению обществом.

В-третьих, рост интереса к праймериз со стороны политических объединений в условиях отсутствия какого-либо законодательного регулирования порядка их проведения, превращает саму процедуру в мощную PR-технологию, использование которой дает явные преимущества на выборах без каких-либо реальных мер ответственности.

Степень научной разработанности проблемы. Научное осмысление процедуры предварительного голосования в России, в основном, происходило

в рамках политологической науки (например, в работах А.И. Камалетдиновой, А.В. Кынева, Р.И. Петровой и др.), так как праймериз, с одной стороны, представляют мощную политтехнологию, но в тоже время общественные отношения, возникающие в процессе их проведения, являются составной частью избирательной системы России и требуют внимания юридической науки.

Конституционно-правовые проблемы явления рассматривались в работах Ю.М. Аксенова и О.Н. Поповой («Предварительное партийное голосование: конституционно-правовые проблемы», 2012 г.; «Праймериз: исторический опыт, реалии и перспективы», 2012 г.). Однако эти исследования проводились на первоначальной стадии становления предварительного голосования, в других общественно-политических условиях, в отсутствие достаточного объема практического опыта.

Некоторые аспекты заявленной проблематики затрагивались в работах Д.А. Реутра, М.М. Какителашвили, Н.Э. Шишкиной (в части проведения агитации и информирования избирателей), Т.С. Болховитиной, В.А. Дементьева, Л.А. Нудненко, И.А. Старостиной (в части вопросов законодательного регулирования процедуры), А.А. Караваева, А.В. Кынева, Р.С. Мухаметова, В.А. Черепанова (как способа формирования внутрипартийной демократии).

Вместе с тем, до настоящего времени отсутствует целостный подход к изучению предварительного голосования, учитывающий всю накопленную практику и особенности его проведения в России.

Целью данного исследования является комплексный анализ практики проведения предварительного голосования политическими партиями России, учитывающий накопленный зарубежный и отечественный опыт.

Достижению указанной цели служит решение следующих задач:

- рассмотреть исторические особенности становления институтов непосредственной демократии в России;
- дать общую характеристику выборам в России, раскрыв основные принципы их проведения;
- рассмотреть стадию выдвижения кандидатов в историческом ракурсе и на современном этапе, её законодательное оформление;

- выявить подходы к пониманию предварительного голосования, сформулировать его понятие, основные цели;
- проанализировать зарубежный опыт использования праймериз, выявить подходы к их законодательному регулированию, степени участия государства в их проведении;
- подробно рассмотреть отечественную практику предварительного голосования с анализом законодательства и соответствующих внутренних актов политических партий, выявить сильные и слабые стороны этого явления, имеющиеся противоречия;
- определить проблемы нормативной регламентации праймериз в России, предложить некоторые пути реформирования избирательного законодательства с выявлением допустимой степени вмешательства государства во внутренние дела политических партий;
- выявить перспективы использования праймериз политическими партиями в России.

Объектом исследования является избирательная система Российской Федерации и зарубежных стран, а также законодательство, регулирующее вопросы деятельности политических партий.

Предметом исследования является процедура предварительного голосования как способ выявления потенциальных кандидатов для последующего выдвижения в депутаты или на иную выборную должность.

Методологическую основу исследования составляют как общие принципы, методы, способы научного познания, так и специально-юридические. Исходным методом явился диалектический анализ, как универсальный метод научного исследования.

Системный анализ позволил рассмотреть процедуру предварительного голосования в избирательном процессе России. Историко-правовой метод способствовал установлению закономерностей и преемственности развития выборных институтов в нашей стране.

Сравнительный метод дал возможность выявить сильные стороны процедуры предварительного голосования в зарубежных странах и России, а

также обнаружить имеющиеся слабости и противоречия с целью его эффективного применения в российских условиях.

Кроме того, в ходе исследования применялись такие методы, как: формально-юридический, юридико-технический, метод толкования права.

Теоретическая основа исследования, помимо работ ученых, указанных при определении степени разработанности проблемы, включает в себя научные исследования в области общей теории права (С.С. Алексеев), конституционного права Российской Федерации (С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Н.А. Богданова, М.П. Георгадзе, В.Д. Зорькин, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Г.Н. Митин, А.Е. Постников, Т.А. Рубанцова, В.Е. Чиркин, О.И. Чистяков) и зарубежных стран (А.С. Автономов, Б.А. Страшун), избирательного процесса (А.Р. Акчурина, С.А. Белов, В.Н. Белоновский, Р.Т. Биктагиров, Н.А. Богодарова, Ю.А. Веденеев, А.А. Вилков, Т.В. Герасименко, А.Г. Головин, А.В. Жилиев, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, С.Д. Князев, О.А. Кравченко, Т.О. Кузнецова, А.В. Кынев, В.И. Лафитский, Ю.И. Лейбо, В.И. Лысенко, А.Е. Любарев, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская, Д.А. Реут, Ф.А. Селезнёв, Н.В. Хачатуров, В.А. Черепанов и др.), политологии и политических систем (Е.С. Абрадова, В.Г. Богомяков, Р.А. Бурханов, Ю.Л. Говоров, М. Дюверже, А.В. Кынев, Б.П. Невзоров, А.А. Тимофеев).

В работе также использованы труды зарубежных ученых: Chad Flanders, Paul S. Herrnson, Ozge Kemahlioglu, James M. Snyder, Shigeo Hirano, Waldemar Wojtasik.

Нормативная основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, международно-правовыми актами, Федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, положениями уставов политических партий и их локальных нормативных документов по состоянию на 1 июня 2021 года. Она также включает в себя ранее действовавшее законодательство, затрагивающее вопросы избирательного права, а также некоторые законодательные акты зарубежных стран, относящиеся к объекту и предмету исследования.

Эмпирическую основу исследования образуют постановления Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, решения судов общей юрисдикции, результаты изучения практики применения праймериз в зарубежных странах, а также политическими партиями в Российской Федерации.

Научная новизна исследования. Проведенное исследование позволило сформулировать понятие предварительного голосования или праймериз, определить его главную и второстепенные цели в зависимости от применяемой модели, обосновать преимущества открытой модели, а также необходимость его скорейшего законодательного закрепления.

Научная новизна также отражается в **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Включение населения в политическую жизнь посредством участия в деятельности политических партий является приоритетным направлением развития всего комплекса общественно-политических отношений. Этому способствуют праймериз, возникшие как реакция на необходимость ограничения власти партийной верхушки, заключающие в себе реальные возможности формирования открытой политической системы с возможностью обеспечения широкой общественной дискуссией.

2. Предварительное голосование (праймериз) — комплекс последовательных мероприятий, направленных на выявление лиц, в последующем выдвигаемых (единолично или в составе списка) политической партией или иным избирательным объединением в депутаты или на иную выборную должность, проводимых на основе демократических принципов с участием широкого круга голосующих.

3. В современных российских условиях партии предпочитают использовать открытые модели праймериз, позволяющие принять участие в голосовании неограниченному кругу лиц. Это связано не только с ожидаемым PR-эффектом, но и с обеспечением двойной легитимности избранного кандидата: сначала он получает поддержку на праймериз, проводимых на основе тех же принципов, что и выборы, затем его статус «народного кандидата» подтверждается на

выборах. Более того, открытые модели при обеспечении равенства прав кандидатов способствуют выявлению наиболее электорально сильного кандидата, что является залогом проведения успешной избирательной кампании на соответствующих выборах.

4. Анализ зарубежного опыта проведения праймериз свидетельствует об общей тенденции к увеличению их роли в жизни политических партий. Осознавая необходимость расширения своей электоральной базы, они стараются включить население в обсуждение потенциальных кандидатов, что с высокой долей вероятности позволяет прогнозировать результаты выборов. Процедура встречает все большее одобрение у малых политических сил, объединяющихся в избирательные блоки, так как обеспечивает им возможность реально конкурировать с крупными политическими партиями, имеющими внушительный кадровый потенциал, выявить единого кандидата.

5. Регулирование праймериз со стороны государства преследует цель активизировать внутренние потенциалы партийных организаций, обеспечить ротацию руководящих кадров, распространить демократический характер на политическую власть в целом. Унификация праймериз в законе способна заставить их «работать» на демократию, а не на интересы отдельных лиц. В связи с чем, назрела необходимость их закрепления в избирательном законодательстве России.

6. Регулирование праймериз в российских условиях на данном этапе должно происходить максимально диспозитивным способом, не навязывая такую процедуру всем политическим партиям. Последние должны иметь безусловное право выбора не только о необходимости их проведения, но и самостоятельно решать вопрос об используемой модели.

7. Праймериз в России, с учетом преимущественной закрытости партийных организаций и существования пропорциональной избирательной системы, способны решить проблему «закрытых списков», исключить использование технологии «паровоза», сформировать понятные критерии для выдвижения, основанные на реально достигнутых результатах кандидатов в общественной и партийной работе. Персональный состав сформированного

таким образом представительного органа будет в большей мере отвечать предпочтениям избирателей, позволит включить в политическую жизнь новых перспективных людей, в том числе, представителей молодого поколения.

7. В практике проведения предварительного голосования имеются проблемы. В первую очередь это акцент на эмоциональной составляющей мотивации голосования, делающий его способом повышения популярности кандидатов среди населения. Его применение, в связи с меньшей формализованностью в отличие от избирательного процесса, представляет собой, прежде всего, «шоу», порой являющееся более ярким, чем сами выборы. В связи с чем, законодательно следует отрегулировать вопросы проведения агитации в ходе праймериз и её финансирования, так как в противном случае, это позволяет бесконтрольно и без каких-либо мер ответственности раздвигать рамки официальной агитационной кампании, что создает незаконное преимущество на выборах.

8. В случае принятия политической партией решения о проведении праймериз, государство должно предоставить ей стимулы в дальнейшем не отказываться от такой процедуры путем, например, освобождения от сбора подписей или прохождения «муниципального фильтра», при условии, что результаты голосования будут носить обязательный для партии характер.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в том, что сделанные выводы и положения дают подробное представление о предварительном голосовании в современной России, формулируют его понятия, основные цели, а также перспективы использования для последующей демократизации политической системы. Они также могут служить основой для дальнейшей разработки вопросов, связанных с практикой предварительного голосования.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности использования сформулированных в нем выводов и рекомендаций в деятельности по совершенствованию избирательного законодательства России, в практике применения его положений.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования освещались автором в научных статьях, касающихся вопросов праймериз в структуре пассивного избирательного права¹, а также их использования в современных российских условиях².

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования, а также характером и спецификой темы, степенью научной разработанности затрагиваемых проблем. Работа состоит из введения, трех разделов, включающих в себя 8 подразделов, заключения и списка использованных источников.

¹ Майоров, А.Г. Праймериз в структуре пассивного избирательного права // Молодой учёный. — 2020. — № 9 (319). — С. 94-95.

² Майоров, А.Г. Праймериз в современных российских условиях: преждевременное заимствование или шаг вперед // Новый юридический вестник. — 2021. — № 6 (30). — С. 8-11.

1 ВЫБОРЫ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТИТУТ ДЕМОКРАТИИ

1.1 История становления института выборов в России

Падение тоталитарных режимов вызвало к жизни неистощаемый спрос на создание подлинных условий для осуществления народом принадлежащей ему власти, распределение и перераспределение её внутри государства на основе демократических институтов, важнейшими из которых, несомненно, являются свободные выборы и референдум.

Действительно, периодические свободные выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются базовым критерием демократического характера государства, практически ни одно из них сегодня не может обойтись без этой процедуры. В последнее время они выступают главными политическими событиями, к которым приковано пристальное внимание международной общественности. Именно от их результатов, от того, чья политическая программа получит поддержку большинства избирателей, все больше зависит вектор межгосударственного сотрудничества.

Однако формирование первичных государственных органов главная, но не единственная цель выборов. Они также способствуют повышению правовой культуры избирателя, являются средством разрешения политических конфликтов и, как следствие, построения иерархии политических приоритетов в поисках компромиссных решений¹.

Конституция Российской Федерации² подчеркивает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ (статья 3, часть 1), высшим непосредственным выражением власти которого являются референдум и свободные выборы (статья 3, часть 3). Они, по справедливому замечанию

¹ Wojtasik, W. Functions of elections in democratic systems // Political Preferences. — 2013. — № 4/2013. — Р. 27.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Российская газета. — 04.07.2020. — № 144.

М.В. Баглая, представляют собой узаконенную форму прямого народного волеизъявления, важнейшее проявление демократии¹.

Россия имеет свою собственную традицию существования выборных институтов и органов, которые создавались самими русскими людьми², уходящую корнями в догосударственный период. Ярким примером этого являлось особое собрание мужчин-общинников — вече, на котором происходили выборы, решались важнейшие вопросы общественной жизни.

В Новгородской и Псковской республиках формирование органов управления строилось на основе принципа волеизъявления общегородской общины, пронизывающего всю вертикаль власти, начиная с самых низов и распространяясь на все исполнительные институты³.

Так, например, в Новгородской Республике путем выборов замещались ключевые государственные должности, а также избирались высшие церковные иерархи. Выборы происходили и при формировании администрации на окраинах республики. В это время избирательные процедуры были, в основном, открытыми и прямыми, за некоторыми исключениями. Епископ избирался путем жеребьевки. Изначально на вече обсуждались три кандидата, затем на престол в храме св. Софии клали три жребия с именами этих кандидатов и предлагали ребенку или же слепому взять один из них, «которого Бог даст». Поименованный в выбранном жребии кандидат и становился владыкой Новгорода⁴.

Традиция существования вечевых структур сохранялась и в процессе укрепления московского самодержавия, тесно уживаясь с назначаемыми великим князем должностными лицами.

В ходе реформ Ивана Грозного в Московском княжестве начинают создаваться земские избы, занимающиеся местным самоуправлением,

¹ Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. — 6-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2007. — С. 404.

² Вородюхин, С.Е., Лысенко, В.А. Историко-правовые аспекты возникновения и развития института выборов в дореволюционной России // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. — 2020. — № 2. — С. 360.

³ Зубаиров, М.Г. Выборные органы власти и управления Новгородской и Псковской феодальных республик // Правовое государство: теория и практика. — 2020. — № 1 (59). — С. 24.

⁴ Очерки по истории выборов и избирательного права: учеб. пособие / под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. — Калуга: Фонд «Символ», 2002. — С. 404.

финансовыми и судебными делами, во главе с земскими старостами, определяемыми (избираемыми) мирским сходом ежегодно. В помощь земскому старосте выбирались земские целовальники.

В XVI-XVII веках наряду с земскими избами существовал еще один вид местных выборных учреждений — губные избы, состоящие из губного старосты, дьяка, целовальников и др. Избрание губного старосты и целовальников начиналось с получения местным воеводой соответствующей грамоты из Разбойного приказа. Воевода назначал день выборов и оповещал избирателей, дьяк ведал их документальным оформлением.

Губные грамоты явились первыми законодательными документами, в которых не только перечислялись категории местного населения, имевшие право участвовать в выборах и выдвигать своих представителей, но и указывались требования к кандидатам, общий порядок их избрания. Наиболее важным было то, что выборы в губные избы носили широкий сословный характер¹.

Губная и земская реформы середины XVI века способствовали формированию системы выборного представительства в Русском государстве, проявляющуюся в деятельности земских соборов, которые сначала состояли только из должностных лиц (головы, старосты, сотские), а с 1610 года для участия в них начинают выбирать особых представителей. Выборность особо проявилась в деятельности Земского собора или «Совета всея земли» при народном ополчении 1611-1612 годов².

При первых Романовых на территории русского государства складывается чёткий порядок выборов и стандартный состав избирательной документации, однако, по мере укрепления самодержавной власти, значение выборных органов постепенно уменьшается.

Новый толчок развитию выборности в органы общественного управления был дан в период земской (1864 год) и городской (1870 год)

¹ Там же. С. 419.

² Селезнёв, Ф.А. История выборов в России с древнейших времен до конца XX в. (на примере Нижегородского края): учебное пособие. — Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского гос-университета, 2012. — С. 8-9.

реформ. В результате изменяется система органов управления на местах, создаются органы местного представительства, хотя и формируемые на основе имущественных цензов (куриальный характер выборов), но являющиеся важным шагом на пути становления в России нового избирательного права¹.

Кардинальные изменения в развитии избирательных отношений в России начали происходить в начале XX века, когда возрастающая социальная напряженность и усилившиеся противоречия в политической сфере вынудили царское правительство создать новое политическое учреждение, избираемое «доверием всего населения»² — Государственную Думу.

Выборы в Государственную Думу были далеки от совершенства, от современных представлений о подлинном демократизме. Однако это были первые шаги российского государства на пути становления современного избирательного права.

Выборы были косвенными, проходили на основе долгое время существовавшей куриальной системы, женщины отстранялись от участия в голосовании, однако, в случае соответствия установленным критериям, могли предоставить свой ценз по недвижимому имуществу мужьям или сыновьям. Предусматривались избирательные цензы: возрастной (25 лет) и оседлости (для всех курий, кроме землевладельческой)³. Голосование, как правило, происходило шарами, однако допускалось использование избирательных записок. Сами выборы проходили под контролем администрации. Интересным было то, что закон предусматривал новую процедуру, направленную на защиту от возможных фальсификаций, — предъявление избирателям пустого ящика для голосования перед его опечатыванием⁴.

Принципиально иной подход к организации и проведению выборов был установлен после падения царского режима Положением о выборах в

¹ Вородюхин, С.Е., Лысенко, В.А. Указ. соч. С. 362.

² Манифест от 06.08.1905 «Об учреждении Государственной Думы» // Полное собрание законов Российской империи. — Собр. III. Т. XXV. Отд-ние 1-е. — 1908. — Ст. 26656. (утратил силу).

³ Яковлева, О.А. К вопросу об особенностях функционирования избирательной системы Российской империи в начале XX в. (на примере выборов депутатов в III Государственную Думу в Приамурье) // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. — 2008. — № 3 (История). — С. 73.

⁴ Головин, А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: курс лекций. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. — С. 30.

Учредительное собрание¹. Оно закрепляло, что Учредительное собрание образуется из членов, избранных населением на основе всеобщего, без различия пола, и равного избирательного права посредством прямых выборов и тайного голосования с применением начала пропорционального представительства.

Предусматривалось создание избирательных округов с делением на избирательные участки. Право участия в выборах предоставлялось российским гражданам обоего пола, достигших 20 лет, если они были внесены в избирательный список участка, за исключением лиц, признанных в установленном порядке безумными или сумасшедшими, недееспособных, лиц, осужденных к каторжным работам, к ссылке и др. Члены царствовавшего в России дома не могли ни избирать, ни быть избираемыми в Учредительное собрание.

Пассивным избирательным правом обладали лица, пользующиеся правом участия в выборах. Для подготовки и проведения выборов создавались специальные избирательные комиссии, обязанность по составлению списков избирателей возлагалась на городские и поселковые управы.

Стоит согласиться с В.Н. Белоновским в том, что эти выборы проходили на основании закона, который явился «наиболее развитым нормативным правовым актом в системе избирательного законодательства России, воплотив в себе многие достижения мировой электоральной культуры того времени»².

Начало упорядоченному регулированию выборов в советский период было положено Конституцией РСФСР 1918 года³, которая устанавливала структуру органов, формируемых выборным путем, и содержала особый раздел, посвященный активному и пассивному избирательному праву, содержащему нормы о производстве выборов, об их проверке и отмене, об отзыве депутатов. Выборам придавался ярко классовый характер,

¹ Постановление Временного правительства от 20.07.1917 «Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание» // Сборник указов и постановлений Временного правительства. — 1917. — Ст. 916. (утратило силу).

² Белоновский, В.Н. Юридическая ответственность по нормам Положения о выборах в Учредительное собрание // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». — 2010. — № 14 (57). — С. 74.

³ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10.07.1918) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. — 1918 — № 51. — Ст. 582. (утратила силу).

предусматривалась категория лиц, так называемых «лишенцев», отстранявшихся от участия в голосовании: 1) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; 2) лица, живущие на нетрудовые доходы, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и др.; 3) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники.

Избирательная система заключала в себе цензовый характер (политические, трудовые и иные цензы), неравное представительство городских и сельских жителей в Советах, многоступенчатость выборов¹. Голосование предусматривалось по производственно-территориальному принципу, открытым путем. Однако, бесспорно, радикальный отказ от дискриминационных цензов (возрастной, в отношении пола, расы) был главным достижением советской власти в области избирательных отношений. Похожее регулирование выборов содержалось и в Конституции РСФСР 1925 года.

Избирательная система, закреплённая Конституцией СССР 1936 года² начинает вбирать в себя современные представления о демократическом характере выборов, провозглашая, что «выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся производятся избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (статья 134). Это стало прямой противоположностью существовавшему ранее многоступенчатым, не всеобщим, не равным и открытым выборам.

Под конституционное регулирование подпадали вопросы активного и пассивного избирательного права, порядок выдвижения кандидатов, подотчетность депутатов перед избирателями и др. Однако, из-за сложившейся однопартийной системы выборы были безальтернативными, хотя законодательные нормы не запрещали выдвигать более одного кандидата.

Предусматривалась возможность отзыва не оправдавших доверия депутатов большинством избирателей, что, по справедливому замечанию М.П. Георгадзе, явилось одним из основных принципов представительной

¹ Саламатова, М.С. Советская избирательная система 1918–1936 гг.: преемственность и новации // Новый ракурс. — 2013. — № 6. — С. 148.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. — 1936. — № 283. (утратила силу).

системы. Это право, когда возникала необходимость, действительно использовалось избирателями¹.

Стоит отметить, что такие изменения отвечали общим международным тенденциям развития представлений о сущности демократии, связывались с значительными достижениями советского государства в социально-экономической сфере. В это время был сделан огромный шаг на пути развития отечественной демократии². В период построения социалистического государства всеобщим выборам придавалось особое значение, они провозглашались одним из важнейших завоеваний социализма³. Именно с этого времени выборы становятся регулярным и повсеместным явлением в жизни широких масс населения.

Конституция СССР 1977 года не внесла существенных изменений в сложившуюся избирательную систему, восприняв ранее закрепленные принципы и порядок (с незначительными изменениями) проведения выборов.

На XIX конференции КПСС (28 июня — 1 июля 1988 года) руководство Партии приняло решение о демократизации устоявшейся советской избирательной системы, важнейшим направлением реформирования которой стало проведение альтернативных выборов. Однако избрание депутатов Верховного Совета СССР вновь стало косвенным — депутатов избирал Съезд народных депутатов СССР.

После распада Советского Союза и становления суверенного российского государства, не произошёл отказ от существовавших базовых принципов проведения выборов. Они также оставались всеобщими, равными и прямыми, при тайном голосовании⁴, общесоюзный представительный орган формировался на основе пропорциональной избирательной системы.

¹ Георгадзе, М.П. Советы народных депутатов // Основной Закон нашей жизни. Под общ. ред. П.Н. Федосеева. — М.: Политиздат, 1978. — С. 133-134.

² Журавлев, В.П., Фортунатов, В.В. Избирательное законодательство и выборы в 1937-1987 гг. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rcoit.ru/lib/history/1918-1990/17084/> (дата обращения: 15.05.2021).

³ См.: Сталин, И.В. Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа города Москвы 11 декабря 1937 года // Избранные сочинения. 1921-1953. — М.: Концептуал, 2019. — С. 360-365.

⁴ См., например: Указ Президента Российской Федерации от 01.10.1993 № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» (ред. от 04.02.1994) // Российская газета. — 1993. — № 188. (утратил силу).

В целом, можно отметить, что развитие электорального процесса имело под собой определенную последовательность и преемственность. Государство, устанавливая порядок проведения выборов, учитывало не только свой собственный опыт, но и проецировало общие мировые тенденции развития демократических процедур.

Современный этап развития институтов непосредственной демократии связан с принятием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, и требует отдельного рассмотрения.

1.2 Общая характеристика выборов в России

Россия сравнительно недавно встала на демократический путь развития, однако среди отечественных конституционалистов сложилось единое, в том или ином виде, понимание значимости выборов.

Так, например, В.Т. Кабышев видит в них институт прямой демократии, основополагающий принцип российского конституционализма, посредством которых народ вручает своим представителям права на осуществление власти¹. В.Е. Чиркин, обозначая выборы как важнейшее средство легализации (признание власти юридически законной) и легитимации (оправдание власти в глазах населения, так как оно само её выбрало) публичной власти, указывает, что с их помощью происходит демократическая смена политических партий и должностных лиц у власти². С.А. Авакьян отмечает, что этот институт прямой демократии используется как способ наделения полномочиями депутатов, а также выборных должностных лиц; воля избирателей, выраженная на голосовании, становится основой для получения соответствующего мандата³.

Действительно, путем демократических выборов происходит свободная передача народом принадлежащей ему власти своим представителям, «с тем,

¹ См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. — 2-е изд. — М.: Изд-во «Спарк», 2001. — С. 33.

² Чиркин, В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. — С. 125-127.

³ Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. Т. 1. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. — С. 436-437.

чтобы они могли использовать силу и средства всех их так, как они сочтут это необходимыми для мира и общей защиты»¹.

Вместе с тем, в Основном законе выборы находят лишь самое общее закрепление. По утверждению С.А. Авакьяна, в Конституцию сознательно не была включена глава, регулирующая избирательную систему, исходя из того, что в ней сложно отразить весь объект избирательных отношений, все сводится к принципам, единство в отношении которых, достигнуто лишь в части всеобщности и равенства выборов при тайном голосовании².

Указанные принципы, применительно к выборам главы государства, содержатся в Конституции, из положений которой следует, что Президент избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (статья 81, часть 1). Однако отдельные нормы о выборах также находят своё конституционное закрепление.

Статья 3 (часть 2) устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В статье 32 закрепляется право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Исходя из конституционного положения о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, вытекает обязанность по проведению регулярных выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. В противном случае, их отсутствие нивелировало бы право граждан избирать и быть избранными.

Детальное регулирование выборов и гарантии при их проведении, содержатся в базовом Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

¹ Гоббс, Т. Левиафан / пер. с англ. А. Гутермана. — М.: РИПОЛ классик, 2020. — С. 173.

² Авакьян, С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 2015. — № 5. — С. 24.

Российской Федерации»¹ (далее — Закон о гарантиях) и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований применительно к конкретному уровню выборов².

Сегодня выборы в России являются повсеместным явлением и проходят на всех уровнях организации публичной власти. На федеральном избирается Президент Российской Федерации и нижняя палата Федерального Собрания — Государственная Дума. В субъектах путем прямых выборов избираются депутаты законодательных (представительных) органов, а также, за некоторым исключением, высшее должностное лицо. Также предусмотрена возможность замещения путем выборов должностей мировых судей. Пункт 1 статьи 6 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»³ закрепляет, что мировые судьи могут избираться на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта. Однако, к сожалению, ни в одном субъекте такой порядок еще не практикуется.

На местном уровне выборы проходят при формировании представительных органов, а также, если это предусмотрено законом субъекта и уставом муниципального образования, замещении должности главы муниципального образования (но сегодня, к сожалению, всё большая часть муниципальных образований перешла к косвенным выборам глав).

В Законе о гарантиях находят отражение общие конституционные принципы проведения выборов: выборы в Российской Федерации проходят на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; участие в них является добровольным и свободным, а деятельность по их организации и проведению осуществляется открыто и гласно (статья 3 Закона о гарантиях).

¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

² См. подробнее: Головин, А.Г. Указ. соч. С. 47-63; Сербин, М.В. Источники избирательного права Российской Федерации // Юридическая наука. — 2012. — № 4. — С. 28-30; Минникес, И.В. Источники российского избирательного права // Вестник БГУ. — 2011. — № 2. — С. 205-208.

³ Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2018) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 51. — Ст. 6270.

Всеобщность выборов предполагает, что все граждане Российской Федерации, вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, достигшие определенного возраста и отвечающие иным условиям, установленным Конституцией и другими законами, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также обладают иными избирательными правами¹. Но этот принцип не является абсолютным, и, по меткому замечанию В.В. Маклакова, представляет собой «максимум возможного и разумного, который на деле практически нигде не достигается»².

Участие граждан в выборах рассматривается сквозь призму активного (право избирать) и пассивного (право быть избранным) избирательного права, которые подвергаются ограничению так называемыми избирательными цензами. Цензы существовали на протяжении всей истории выборов, однако сегодня все явственнее звучит научная мысль о необходимости разграничения естественных и искусственных (дискриминационных) цензов, об их сущности и соотношении³.

В одном из своих постановлений, принятых против Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека отметил, что законодатель не должен ограничивать избирательные права в такой степени, чтобы умалять самую их сущность и лишать их эффективности. Любой отход от принципа всеобщего избирательного права угрожает умалением демократической законности избранного таким образом органа законодательной власти и издаваемых им законов⁴.

¹ Головин, А.Г. Указ. соч. С. 90.

² Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Часть общая: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. — 3-е изд., обновл. и дораб. — М.: Издательство БЕК, 2000. — С. 416.

³ См.: Загайнова, Н.Н. Избирательные цензы в зеркале международных стандартов избирательного права // Известия Алтайского государственного университета. — 2012. — № 2-1. — С. 82.

⁴ Постановление Европейского Суда по правам человека от 04.07.2013 по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04 и 15162/05) (Первая секция) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. — 2014. — № 2.

И если активное избирательное право ограничивается минимальным набором цензов: возраст, гражданство, место жительства, «неопороченность судом», то пассивное — более широким кругом. Некоторыми исследователями это объясняется необходимостью формирования органов публичной власти из лиц, способных управлять государством, обладающих определенным жизненным опытом, осведомленных об условиях жизни и интересах своих сограждан, а также уважающих правовой порядок страны¹.

Например, одним из заметно проявляющихся в последнее время ограничением пассивного избирательного права граждан является наличие поддержки при выдвижении тем или иным избирательным объединением (в основном — политической партии), сбор значительного количества подписей или прохождение «муниципального фильтра».

Так, пропорциональная система, долгое время в чистом виде применявшаяся на выборах депутатов Государственной Думы, допускала выдвижение кандидатов только в составе федерального списка кандидатов от политической партии. И хотя ранее действовавший Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² содержал гарантии реализации пассивного избирательного права беспартийных граждан (статья 37), закрепленный механизм политическую партию ни к чему не обязывал.

С 2012 года, возвращая прямые выборы высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель в статье 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ установил, что кандидаты на указанную должность выдвигаются политическими партиями. Законом субъекта может

¹ Подмарев, А.А. Реформирование Федерального законодательного регулирования ограничений пассивного избирательного права граждан России (1994–2012 гг.) // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. — 2013. — № 2. — С. 15.

² Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 21. — Ст. 1919. (утратил силу).

³ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения, однако в большинстве регионов это не реализовано¹.

Проведение выборов на началах равенства предполагает, что граждане Российской Федерации участвуют в выборах на равных основаниях. Из этого вытекает количественное равенство голосов — «один гражданин — один голос», а также обеспечение равной нормы представительства.

Закон о гарантиях содержит положение, согласно которого гражданин Российской Федерации включается в список избирателей только на одном избирательном участке. При выявлении избирательной комиссией факта включения гражданина Российской Федерации в списки избирателей на разных избирательных участках на одних и тех же выборах, соответствующая комиссия до передачи списков проводит работу по устранению ошибки или неточности в указанных списках (статья 17, пункт 10).

Равное представительство избирателей обеспечивается особым порядком образования избирательных округов с учетом соблюдения примерного равенства одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей, по общему правилу, не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат (статья 18 Закона о гарантиях).

Принцип равенства дополняется положением и о равенстве шансов кандидатов в депутаты или на выборную должность, политических партий (избирательных объединений) в предвыборной борьбе².

Принцип прямых выборов означает то, что голосование происходит непосредственно за кандидатов или против них, они получают власть непосредственно «из рук народа».

¹ См.: Черепанов, В.А. Право выдвижения кандидатов в структуре избирательных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 10. — С. 48-53.

² Герасименко, Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Татьяна Владимировна Герасименко. — Тюмень, 2003. — С. 5.

Принцип тайного голосования призван исключить какое-либо воздействие на волю избирателя со стороны третьих лиц, в том числе, членов избирательной комиссии, возможность отслеживания результатов голосования и дальнейшего преследования граждан в зависимости от их выбора, что, в свою очередь, укрепляет веру людей в институт выборов и честность их результатов¹.

Тайное голосование применялось не всегда. Инструкции² ВЦИК и местных Советов предусматривали проведение выборов путем открытого голосования. Между тем, нельзя согласиться с Д.А. Кравцом, в том, что открытое голосование «использовалось как эффективный способ воздействия на волеизъявление людей с целью полного контроля их выбора, а также выявления оппозиционных настроений и их дальнейшего подавления»³.

Открытое голосование адекватно соотносилось с имеющимися условиями жизни, когда выборы являлись относительно новым институтом, а большая часть населения страны была малограмотная. Голосование в царской России преимущественно носило тайный характер, однако практическая действительность полностью нивелировала это, превращая в полную противоположность. «Подавляющее большинство крестьян, да и рабочих, было неграмотным, без чужой помощи заполнить избирательный бюллетень («записку»), довольно к тому же сложный по форме, основная масса трудящихся не могла. Надо было обращаться к деревенским грамотеям — обычно кулакам, к заводским мастерам, которые, конечно, могли воздействовать на голосующего»⁴.

Сегодня тайна голосования обеспечивается рядом положений Закона о гарантиях:

- помещение для голосования оборудуется кабинками или иными специальными местами для тайного голосования (статья 61, пункт 2);

¹ Жилыев, А.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебное пособие. — Омск: Омская академия МВД России, 2016. — С. 36.

² Декрет ВЦИК СССР от 13.10.1925 «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских советов и о созыве съездов советов» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. — 1925. — № 79. — Ст. 603. (утратил силу).

³ Кравец, Д.А. Развитие избирательного законодательства о тайне голосования в дореволюционной России и в советский период // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. — 2016. — № 3. — С. 366.

⁴ См. подробнее: Чистяков, О.И. Конституция РСФСР 1918 года: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — 2-е изд., перераб. — М.: Зерцало-М, 2003. — 224 с.

- предусмотрен запрет нумерации избирательных бюллетеней (статья 63, пункт 2). Некоторыми авторами предлагается применение специальных пронумерованных бюллетеней с отрывными талонами, чтобы после установления итогов голосования избиратель мог проверить, правильно ли избирательными комиссиями учтен его голос¹. Однако использование таких избирательных документов с отрывными талонами, на котором также должен быть зафиксирован голос избирателя, видится «небезопасным». Это может открыть простор для незаконных действий, направленных на понуждение избирателя голосовать определенным образом (например, ничто не мешает работодателю потребовать предъявить такой талон у своего работника с целью контроля за «правильностью» голосования, так как работник и без того находится в зависимом положении);

- голосование происходит лично, голосование за других не допускается (статья 64, пункт 4). История российского избирательного права знает примеры, когда голосование допускалось через своих уполномоченных²;

- бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц (статья 64, пункт 10). Из этого правила есть исключение, когда избиратель не имеет возможности (по состоянию здоровья или иным причинам) расписаться в получении бюллетеня или заполнить его. В этом случае он может прибегнуть к помощи другого избирателя, известив об этом избирательную комиссию;

- при проведении досрочного голосования используются непрозрачные конверты, куда помещается заполненный избирательный бюллетень (статья 65, пункт 8) и др.

За нарушение тайны голосования предусмотрена уголовная ответственность (статья 141 Уголовного кодекса Российской Федерации³).

¹ См., например: Кравченко, О.А. Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании: монография / науч. ред. Н.Т. Ведерников. — М.: Проспект, 2018. — 272 с.

² Например, по Положению о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года активное избирательное право реализовывалось лично или через своих уполномоченных.

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

Несмотря на установление законодательных гарантий обеспечения тайны голосования и ответственности за её нарушение, в период избирательных кампаний средства массовой информации сообщают о понуждении избирателей голосовать определенным образом, с предоставлением соответствующих доказательств¹.

Свободные выборы предусматривают обеспечение свободы и добровольности участия граждан в выборах, недопустимость применения административного ресурса для поднятия явки избирателей. Стоит согласиться с Д.А. Реутом в том, что свобода выборов не ограничивается правом самостоятельно решать, участвовать или не участвовать в них. Свобода заключается и в том, что каждый избиратель должен достоверно знать и понимать, за кого он голосует, какой путь развития общества, страны, территории внутри страны он выбирает².

Выделяются также и иные принципы проведения выборов.

В настоящее время в Российской Федерации применяются различные виды избирательных систем: мажоритарная (абсолютного и относительного большинства), пропорциональная, смешанная.

Мажоритарная избирательная система абсолютного большинства, при которой победившим признается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, применяется при избрании Президента Российской Федерации, а также глав субъектов Российской Федерации.

При системе относительного большинства, избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Она в большей мере применяется при выборе глав муниципальных образований³, а также депутатов представительных органов.

¹ Касс, А. Обнуляй и властвуй: как и зачем россиян принуждают голосовать за поправки [Электронный ресурс] // URL: <https://news.ru/investigations/ne-tolko-byudzhethniki-kak-rossiyan-zastavlyayut-golosovat-za-obnulenie/> (дата обращения: 15.05.2021).

² Реут, Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации: монография. — М.: Проспект, 2020. — С. 18.

³ См., например: Закон Рязанской области от 05.08.2011 № 64-ОЗ «О выборах главы муниципального образования в Рязанской области» (ред. от 19.07.2019) // Рязанские ведомости. — 2011. — № 146; Закон Новгородской области от 21.06.2007 № 121-ОЗ «О выборах Главы муниципального образования в Новгородской области» (ред. от 31.05.2021) // Новгородские ведомости. — 2007. — № 87-88.

Между тем, мажоритарная избирательная система включает в себе определенные недостатки. Имеются случаи, когда депутат избирался всего одним избирателем¹. В своё время О.Е. Кутафин писал, что «для того чтобы человек мог победить на региональных выборах, достаточно явки 25% избирателей, из которых большинство должно проголосовать «за». Получается, что практически каждый избранный человек на местах — это человек, получивший около 13% голосов всех избирателей»².

Интерес к использованию пропорциональной избирательной системе, в соответствии с которой депутатские места распределяются между списками кандидатов пропорционально поданным голосам, постепенно снижается. Сегодня она сохраняется в ряде субъектов Российской Федерации при формировании представительных (законодательных) органов (например, при выборах депутатов Парламента Чеченской Республики³, депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия⁴ и в некоторых других регионах), а также на муниципальных выборах.

Это связано с тем, что она создает необоснованные, чрезмерные препятствия для реализации пассивного избирательного права⁵, невозможность для избирателя поддержать конкретного кандидата, использование технологии «паровоза», наличие заградительных барьеров.

По мнению М. Дюверже, при использовании пропорциональной избирательной системы «речь не идет больше о диалоге между избирателем и избранным, нацией и парламентом: между ними стоит третий, что радикально меняет природу их отношений. Прежде чем быть избранным своими избирателями, депутат избирается партией: избиратели же всего лишь ратифицируют этот выбор»⁶.

¹ Дементьев, В.А. Предварительное голосование как средство легитимации муниципального избирательного процесса // Журнал российского права. — 2019. — № 9. — С. 49.

² Кутафин, О.Е. Избранные труды / сост. В.В. Комарова. — Том II. — М.: Проспект, 2017. — С. 33.

³ Закон Чеченской Республики от 25.05.2016 № 15-РЗ «О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики» (ред. от 22.11.2020) // Вести Республики. — 2016. — № 101-102.

⁴ Закон Республики Калмыкия от 22.12.2010 № 244-IV-3 «О некоторых вопросах проведения выборов депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» (ред. от 15.05.2018) // Хальмг Унн. — 2010. — № 235-236.

⁵ Черепанов, В.А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. — 2013. — № 6 (198). — С. 92.

⁶ Дюверже, М. Политические партии / перев. с фр. Л.А. Зиминной. — М.: Академический проект, 2002. — С. 428-429.

Смешанная избирательная система, сочетающая в себе элементы и мажоритарной и пропорциональной, на наш взгляд, является более предпочтительной, позволят сформировать орган народного представительства не только «адекватно отражающий политический плюрализм общества», «который представляет интересы значимых групп населения»¹, но и в большей мере обеспечивает гарантии реализации пассивного избирательного права, приближает кандидатов к своим избирателям, заставляет работать с ними.

Организация и проведение выборов в Российской Федерации возложена на специальные органы — избирательные комиссии, которые представляют собой коллегиальные органы, формируемые в порядке и сроки, установленные законом, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов. Они представлены в виде:

- Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
- избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;
- избирательных комиссий муниципальных образований;
- окружных избирательных комиссий;
- территориальных (районных, городских и других) комиссий;
- участковых комиссий.

На них также возложена особая функция по обеспечению реализации и защите избирательных прав граждан Российской Федерации.

По мнению Н.В. Гришина, избирательные комиссии должны рассматриваться как специфическая разновидность органов управления, которая отвечает за проведение выборов, носит коллегиальный характер и независима от ветвей государственной власти².

Действительно, избирательные комиссии представляют собой орган с особой компетенцией. Именно на них возложена обязанность выявить и объявить волю народа Российской Федерации, выраженную на выборах. В некоторых странах, признавая особый статус избирательных комиссий, на

¹ Иванченко, А.В. Пропорциональная избирательная система в России : история, соврем. состояние, перспективы / А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев; Независимый ин-т выборов. — М.: Аспект Пресс, 2005. — С. 272.

² Гришин, Н.В. История возникновения избирательных комиссий // Полития. — 2018. — № 2 (89). — С. 158.

конституционном уровне они выделяются, наряду с законодательной, исполнительной и судебной, в особую ветвь власти — избирательную или электоральную. Например, такой подход воспринят в Конституциях Никарагуа, Колумбии, Венесуэлы, Боливии¹.

Конституция Российской Федерации прямо не упоминает об избирательных комиссиях, не закрепляет их статус и компетенцию². Однако, как считает Н.А. Богданова, с которой соглашаются И.В. Мухачев и Е.В. Демьянов, статус избирательных комиссий, который обеспечивает их организацию и деятельность по проведению выборов и референдумов может быть только конституционно-правовым³.

Избирательные комиссии в России существовали первоначально как временные структуры на локальном уровне для проведения конкретных выборов. Позже, в связи с проведением выборов в Учредительное собрание, при Временном правительстве была образована Всероссийская комиссия по делам о выборах в Учредительное собрание, которая также имела временной период работы — до открытия Учредительного собрания. Фактическое превращение избирательных комиссии (в частности, центральной избирательной комиссии) в постоянно действующий орган произошло во времена перестройки, когда была образована Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов СССР со сроком полномочий в 5 лет. Официальное наделение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в 1995 году статусом независимого постоянно действующего государственного органа положило начало развитию статуса избирательных комиссий как независимых органов, отвечающих за проведение всех выборов⁴.

Независимость избирательных комиссий от органов государственной власти обеспечивается особым порядком их формирования. Согласно статье 22 Закона о гарантиях избирательные комиссии, за исключением

¹ Автономов, А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: РИОР; ИНФРА-М, 2012. — С. 163.

² Гришин, Н.В. Указ. соч. С. 163.

³ См.: Богданова, Н.А. Система науки конституционного права. — М.: Юрист, 2001. — С. 52; Мухачев, И.В., Демьянов, Е.В. Понятие и составные элементы конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Гуманитарные и юридические исследования. — 2017. — № 1. — С. 169.

⁴ Гришин, Н.В. Указ. соч. С. 162-163.

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, формируются на основе предложений политических партий, и иных общественных объединений. В комиссию по предложению каждой политической партии, каждого избирательного объединения, иного общественного объединения может быть назначено не более одного члена с правом решающего голоса. Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов избирательной комиссии.

Деятельность избирательных комиссий на всех этапах подготовки и проведения выборов осуществляется гласно. Комиссии несут установленную законом ответственность, вплоть до их расформирования судом.

Сама подготовка и проведение выборов выражаются объективно в избирательном процессе, который протекает во времени и в пространстве и состоит из определенных стадий. Не вдаваясь подробно в суть научной дискуссии относительно выделяемых стадий¹, отметим, что некоторое единство достигнуто относительно следующих:

- назначение выборов. Между тем, некоторые авторы всё же исключают её, отмечая, что назначение выборов как таковое представляет собой обычный акт реализации полномочий уполномоченного на то органа или должностного лица²;
- организационно-техническая подготовка выборов (образование избирательных округов, избирательных участков и т. д.);
- выдвижение и регистрация кандидатов;
- агитационная кампания;
- голосование и определение результатов выборов;
- легитимация выборов.

С развитием электоральных отношений, с апробацией новых технологий взаимодействия с избирателями в кругах исследователей проблем избирательного права начинает выделяться и обосновываться новая

¹ См. подробнее: Хрусталева, Е.Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение. — 1998. — № 2. — С. 32-35; Избирательное право Российской Федерации: учеб. пособие / В.В. Игнатенко, С.Д. Князев, О.Е. Кутафин и др.; Избират. комис. Иркут. обл. — Иркутск: Изд. ВСЦПИ, 2001. — С. 193; Биктагиров, Р.Т. Стадии российского избирательного процесса: понятие и проблемы классификации // Избирательное право. — 2013. — № 1 (21). — С. 14-20.

² Биктагиров, Р.Т. Указ. соч. С. 16-17.

«предстадия» — предварительные выборы (праймериз)¹, которая находит основу для институционализации в России. Этому явлению особое внимание будет уделено при дальнейшем ходе исследования.

Подводя итог, отметим, что выборы в России отвечают общемировым представлениям о демократической составляющей этого института. Они являются повсеместным регулярным явлением, путем их происходит замещение важнейших государственных должностей и формирование представительных органов. Отсутствие детального регулирования этого института на уровне Основного закона страны, который по порядку внесения изменений относится к числу «жестких», позволяет законодателю оперативно реагировать на изменяющиеся условия общественной жизни, оптимизировать избирательное законодательство исходя из назревших потребностей, быстро разрешать возникающие проблемы.

Непосредственно старт избирательной кампании лица, намеревающегося участвовать в выборах начинается со стадии выдвижения, и с этого момента начинается непосредственная реализация его конституционного права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Этот вопрос требует более детального рассмотрения, тем более, что сегодня реализация пассивного избирательного права испытывает на себе заметные, все более нарастающие, ограничения.

1.3 Выдвижение кандидатов: история и современность

Перед тем как дать характеристику данной стадии с точки зрения современного законодательства, необходимо уделить некоторое внимание историческому аспекту.

На протяжении довольно длительного времени законодательные акты регулировали пассивное избирательное право лишь через установление определенных цензов, не уделяя особого внимания самой процедуре выдвижения. Например, на вече, любой присутствующий мог предложить («выкрикнуть») кандидата², который имел право участвовать в сходе.

¹ Реут, Д.А. Указ. соч. С. 22.

² Селезнёв, Ф.А. Указ. соч. С. 100.

Законодательство о выборах в Государственную Думу Российской Империи также не предусматривало каких-то особых процедур выдвижения и регистрации кандидатов, закрепляя возможность проведения «подготовительных совещаний о лицах, достойных быть избранными». Они проводились избирателями, включенными в список для голосования по соответствующей курии, с обязательным уведомлением местной полиции, от которой на совещании присутствовал надзиратель. Избиратели обсуждали потенциальных «кандидатов»: можно было выдвигать любого члена избирательного собрания, в том числе путем самовыдвижения, без каких-либо ограничений¹.

В ходе проведения непосредственно голосования на избирательных собраниях председательствующий предлагал выдвигать кандидатов. Если кандидатура выдвигалась не самим претендентом, то он мог отказаться баллотироваться. Если же на избирательном собрании кандидат не присутствовал, то он мог отказаться от уже состоявшегося избрания в течение трех дней².

Положение о выборах в Учредительное собрание³ уже более подробно регулирует процедуру выдвижения и регистрации кандидатов. Так как предусматривалось использование пропорциональной избирательной системы, выдвижение кандидатов производилось путем заявления специальных кандидатских списков.

Регистрацией списков занималась окружная избирательная комиссия. Для регистрации списка в его поддержку необходимо было собрать подписи не менее 100 избирателей, пользующихся правом участия в выборах по округу, причем каждый избиратель мог выразить поддержку только одному списку. К выдвигаемым спискам должны были быть приложены заявления каждого кандидата о его согласии баллотироваться.

Окружная избирательная комиссия регистрировала список и присваивала ему порядковый номер. О принятии списка выдавалась

¹ Белов, С.А. Выборы членов Государственной Думы Российской империи в 1905-1912 гг. // Ленинградский юридический журнал. — 2005. — № 3. — С. 105.

² Там же. С. 106.

³ Постановление Временного правительства от 20.07.1917 «Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание» // Сборник указов и постановлений Временного правительства. — 1917. — Ст. 916. (утратило силу).

соответствующая расписка. Если имелись нарушения установленных правил, комиссия сообщала об этом в трехдневный срок представителю группы с предложением их устранения. Заявления, устраняющие недостатки могли быть поданы не позднее, чем за двадцать четыре дня до дня выборов.

Конституция РСФСР 1918 года, закрепляя активное и пассивное избирательные права, порядок производства выборов, не содержала в себе процедурных моментов выдвижения, однако некоторое упоминание об этой стадии содержалось в Инструкции о выборах городских и сельских советов и о созыве съездов советов¹, но и она была немногословна. В ней указывалось, что списки кандидатов, имена и фамилии отдельных кандидатов могли быть заявлены до избирательного собрания, на котором непосредственно происходили выборы, а также непосредственно на нем. Учитывая, что выборы были открытыми, а на избирательных собраниях могли присутствовать лишь лица, имеющие право избирать, кандидатом мог стать любой присутствующий.

Современные основы стадии выдвижения кандидатов заложила Конституция СССР 1936 года, которая совместно с принимаемыми положениями² о выборах в Советы перешла к детальному регулированию этой процедуры. Во-первых, были определены субъекты, иницирующие выдвижение: общественные организации и общества трудящихся, коммунистические партийные организации, профессиональные союзы, кооперативы, организации молодежи, культурные общества. Стоит сказать, что правом выставления кандидатов обладали не только центральные органы этих объединений, но и их местные организации.

Во-вторых, для регистрации требовалось предоставление определенных документов: протоколов собрания или заседания органов, выдвигающих кандидатов, заявление кандидата о его согласии баллотироваться.

¹ Декрет ВЦИК СССР от 13.10.1925 «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских советов и о созыве съездов советов» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. — 1925. — № 79. — Ст. 603. (утратил силу).

² Постановление ЦИК СССР от 09.07.1937 «Об утверждении Положения о выборах в Верховный Совет СССР» // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. — 1937. — № 43. — Ст. 182. (утратило силу).

В-третьих, устанавливался определенный срок для регистрации кандидата — не позднее чем за 30 дней до выборов.

В-четвертых, избирательные комиссии проверяли соответствие выдвижения кандидата требованиям Конституции и положения и принимали решение о его регистрации или об отказе в регистрации, которое могло быть обжаловано.

Переход к более подробной регламентации процедуры выдвижения кандидатов отражал тенденцию усложнения избирательных отношений, формирование качественно нового избирательного процесса в советском государстве, вносил некую определенность не только для избирателей — они заранее узнавали кандидатов, что способствовало более осознанному выбору, но и для кандидатов — устанавливался четкий порядок реализации пассивного избирательного права, с возможностью обжалования принимаемых на этой стадии решений.

Но, следует отметить, что однопартийная система накладывала свои отпечатки. Процедуры отбора кандидатов в выборные органы практически контролировались, прямо или косвенно, по государственным или партийным каналам¹.

В перестроечное время, в ходе реформирования органов государственной власти СССР, был принят Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР»², который также уделял подробное внимание процедуре выдвижения кандидатов и вводил новую форму поддержки выдвижения — сбор подписей избирателей. Как отмечает В.А. Черепанов, сбор подписей тогда рассматривался еще не как выражение поддержки выдвижения конкретных кандидатов, а как условие созыва собрания избирателей по месту жительства для выдвижения кандидатов, поскольку устанавливалось, что при его проведении должны создаваться условия для обсуждения неограниченного числа кандидатур³.

¹ Головин, А.Г. Указ. соч. С. 33.

² Закон Союза Советских Социалистических Республик от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости ВС СССР. — 1988. — № 49. — Ст. 729. (утратил силу).

³ Черепанов, В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. — 2016. — № 6 (234). — С. 24.

Процедуры выдвижения кандидата и поддержки уже состоявшегося выдвижения следует разграничивать.

Действующий Закон о гарантиях определяет выдвижение кандидата как самовыдвижение кандидата, инициативу избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность. Инициатива выдвижения может исходить от самого гражданина или от избирательного объединения. Более того, граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов (в случае применения пропорциональной избирательной системы). О выдвижении кандидата (кандидатов), в том числе в составе списка кандидатов, в установленном порядке уведомляется избирательная комиссия.

Возможность выдвижения непосредственно связана с наличием у гражданина пассивного избирательного права на соответствующих выборах, исходя из того, что его отсутствие влечет невозможность его выдвижения. И сегодня все очевиднее становится тенденция существенного ограничения этого права в связи с происходящими в стране политическими процессами. Более того, законодательно ограничивается возможность самовыдвижения, что влечет за собой необходимость поиска поддержки у какой-либо политической партии или иного избирательного объединения. В этой связи А.Р. Акчурин отмечает, что гражданин должен иметь безусловное право выбора форм реализации своего пассивного избирательного права, не будучи членом партии¹.

Также, все явственнее проявляется желание законодателя ограничить участие иностранного элемента в выборах. Так кандидат, среди прочего, обязан указать в заявлении сведения о том, является ли он физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, или лицом, аффилированным с выполняющим функции иностранного агента лицом; к моменту представления документов, необходимых для регистрации, закрыть счета (вклады), прекратить

¹ Акчурин, А.Р. Конституционные гарантии и проблемы реализации пассивного избирательного права в Российской Федерации // Вестник БГУ. — 2012. — № 2. — С. 192.

хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

Поддержка уже состоявшегося выдвижения в настоящее время реализуется в двух основных формах: сбор подписей избирателей или прохождение «муниципального фильтра». В некоторых случаях политические партии, представленные в Государственной Думе и представительных органах субъектов Российской Федерации, а также в представительных органах местного самоуправления, освобождаются от сбора подписей. К таковым относятся «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Коммунистическая партия Коммунисты России», «Яблоко», «Родина», «Гражданская платформа», «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость» и некоторые другие¹. На уровне закона установлена презумпция их поддержки избирателями. Возможность внесения избирательного залога в настоящее время отменена.

В некоторых зарубежных странах, например, в Аргентине, практикуется и такая форма поддержки как первичные выборы. Результат, полученный политической партией на них, влияет на возможность её дальнейшего участия в основных выборах — для выдвижения кандидатов партии необходимо заручиться поддержкой не менее 1,5% избирателей на первичных выборах.

Проведенная в 2019 году избирательная кампания по выборам депутатов Московской городской думы обнажила существенные проблемы в механизме сбора подписей избирателей. Так, частыми были случаи, когда эксперты-почерковеды признавали подпись недействительной. Не помогло в этом случае даже заявление избирателя (с приложенной копией паспорта) о том, что он собственноручно заносил подпись в подписной лист. Некоторые авторы отмечают и то, что в армию сборщиков подписей могут направляться

¹ См.: Сведения о политических партиях, выдвижение которыми кандидатов, списков кандидатов не требует сбора подписей избирателей // Официальный интернет-сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/spisok/> (дата обращения: 30.05.2021).

специальные лица в целях внесения в подписные листы не соответствующих действительности сведений¹.

На это последовала реакция официальных лиц. Председатель ЦИК РФ Элла Памфилова заявила о необходимости изменения механизма сбора и проверки подписей: «Чем больше мы рассматриваем жалоб, связанных с процедурой сбора и проверки подписей, тем больше у нас зреет уверенность, что этот механизм надо очень серьезным образом пересматривать»².

Иной видится процедура прохождения «муниципального фильтра», т. е. сбор подписей депутатов представительных органов местного самоуправления или глав муниципальных образований, избранных на выборах, в поддержку кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В 2012 году В.Е. Чуров, выступая в Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина на итоговой конференции аспирантов и студентов «Выборы и реформа политической системы Российской Федерации»³ отмечал, что похожая процедура имеется во Франции, где для выдвижения кандидатуры на пост Президента необходимо собрать 500 подписей выборных должностных лиц, представляющих не менее чем 30 различных департаментов и территорий. По его мнению, у этой нормы есть очевидные преимущества, так как она заставляет политиков искать поддержки по всей стране.

В одном из своих Постановлений⁴ Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что участие выборных лиц местного самоуправления в выдвижении кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации сопоставимо по внешним признакам с формами

¹ Черепанов, В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. — 2016. — № 6 (234). — С. 29.

² Памфилова, Э. Механизм сбора подписей нужно менять [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo.ru/news/213690/> (дата обращения: 15.05.2021).

³ Чуров, В.Е. Институт выборов в России и мировой опыт // Избирательное право. — 2012. — № 3 (19). — С. 5.

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 53 (ч. II). — Ст. 8062.

(способами) подтверждения поддержки кандидатов избирателями, однако имеет иное предназначение.

Поддерживая того или иного кандидата, выборное лицо местного самоуправления действует в качестве, отражающем, прежде всего, факт наличия у него — как облеченного в результате избрания доверием населения муниципального образования — публично-правового статуса, свидетельствующего не только о личных характеристиках, политическом и жизненном опыте выборного лица местного самоуправления, но и о его определенной интегрированности в политическую систему общества (неважно, на стороне власти или системной, действующей парламентскими методами оппозиции). Соответственно, такая поддержка означает в конкретном социально-историческом контексте и признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах решать задачи, относящиеся к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований.

Однако в нынешних условиях получить поддержку необходимого числа муниципальных депутатов очень сложно. «По сути, данными нормами создан дополнительный ценз в осуществлении пассивного избирательного права, который даже крупным оппозиционным партиям, представленным в Государственной Думе и представительных органах субъектов РФ, муниципальных образований, чрезвычайно сложно преодолеть, не располагая административным ресурсом на региональном и местном уровнях»¹.

Действующее законодательство, к сожалению, содержит в себе чрезвычайно сложную процедуру выдвижения кандидатов и законодатель идет не по пути её облегчения, а, наоборот, с каждым разом усложняет нормы. Малейшая ошибка может служить основанием для отказа в регистрации кандидата. Становятся все более пророческими слова Ф. Энгельса

¹ Постников, А.Е. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. — 2012. — № 12. — С. 37.

о том, что всеобщее избирательное право есть «показатель зрелости рабочего класса. Дать большее оно не может и никогда не даст в теперешнем государстве»¹.

Общий принцип, который, по-видимому, необходимо заложить и в Конституцию, и в избирательный закон, заключается в том, что процедура выдвижения должна быть максимально демократизирована, должны быть сняты любые «рогатки», и только избирателям, а не промежуточным органам, должна быть предоставлена полная возможность самим выбирать из числа кандидатов тех депутатов, которые, по их мнению, должны представлять их в парламенте и местных органах².

Демократизации процедуры выдвижения кандидатов может способствовать применяющаяся некоторыми политическими партиями особая процедура определения «кандидата в кандидаты» — праймериз или предварительное голосование, к рассмотрению которой и следует перейти.

¹ Маркс, К. Сочинения. Т. 21 / К. Маркс, Ф. Энгельс. — 2-е изд. — М.: Политиздат, 1961. — С. 173.

² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцев. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — С. 158.

2 ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ (ПРАЙМЕРИЗ): СПОСОБ ОПРЕДЕЛЕНИЯ «КАНДИДАТА В КАНДИДАТЫ»

2.1 Праймериз: понятие, цели

С развитием демократических институтов население страны все больше включается в политический процесс. Политические партии, являющиеся одним из проводников между государством и гражданским обществом, уделяют большое внимание расширению своей электоральной базы, продвижению кандидатов в представительные органы власти и на выборные должности. Но их успех зависит от предпочтений избирателей. Как отмечает Т.А. Рубанцова, одной из основных проблем в современном демократическом устройстве общественной жизни России является необходимость учета общественного мнения народа и его влияние на политические процессы в стране¹.

В предверии избирательных кампаний, партии, под предлогом расширения демократических начал выявления лиц, которые в последующем могут быть выдвинуты на выборные должности, обнаружения «народного» кандидата, все чаще прибегают к использованию механизма предварительного голосования или праймериз, применение которого имеет давнюю традицию в зарубежных странах.

Праймериз являются явлением, находящемся на стыке политической и правовой наук и, с одной стороны, это мощная информационная технология, оказывающая определенное влияние на избирателя, с другой — общественные отношения, возникающие в процессе их проведения, являются составной частью реальной избирательной системы в России и должны быть предметом рассмотрения юридической науки.

Первоначально стоит сказать, что праймериз являются собирательной категорией и могут пониматься в широком и узком смыслах. Это связано с политическими традициями в США, где существуют две формы первичного

¹ Рубанцова, Т.А. Многопартийность как политико-правовой принцип демократического государства в России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 4. — С. 3-5.

определения кандидатов для выдвижения: кокусы (собрания партийных функционеров) и непосредственно праймериз (узкое понимание), процесс проведения которых напоминает выборы. Внимание в дальнейшем будет уделено, в основном, праймериз в узком значении.

Сегодня уже очевидно, что предварительное голосование заняло свою нишу в отечественном избирательном процессе. «Единая Россия» повсеместно и регулярно применяет его при определении выдвигаемых кандидатов в депутаты на всех уровнях организации публичной власти. Праймериз порой проходят более красочно и с большей оглаской, чем сами выборы из-за высокой формализованности избирательного процесса.

Несомненно, демократический потенциал процедуры очевиден. Американские ученые отмечают¹, что в ней заложены три группы конституционных ценностей:

- 1) права избирателей на эффективное и осмысленное голосование на выборах;
- 2) интересы политических партий в сохранении своей автономии и идеологической чистоты;
- 3) совместное участие Федерации и её субъектов (применительно к США) в обеспечении легитимности и конкурентности процесса выдвижения кандидатов и конечном «получении» кандидата, способного к публичному управлению.

В различных источниках это явление именуется и как «праймериз», и как «предварительное голосование» или «предварительное партийное голосование», «первичные выборы», «предварительные внутрипартийные выборы» и т. д. Все они применяются как тождественные понятия, но, хотя они и передают саму суть процедуры — по времени предшествует этапу выдвижения и включает в себе выборные механизмы определения кандидатов с привлечением широкого круга голосующих, использование некоторых из них видится не совсем корректным.

¹ Flanders, Ch. What do we want in Presidential Primary? An Election Law Perspective // University of Michigan Journal of Law Reform. — 2011. — № 44. — Pp. 904-905.

Например, термин «первичные выборы» может вызвать умаление сути самих выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, потому что по логике вещей они делаются «вторичными». Более того, само использование слова «выборы» может ввести избирателей в заблуждение, так как они еще не совсем понимают суть и значение праймериз и плохо о них информированны. У них может возникнуть недопонимание, зачем дважды идти на избирательный участок¹.

«Предварительные внутрипартийные выборы» также является не совсем подходящим термином, так как он передает лишь содержание модели закрытых праймериз, когда к участию в голосовании привлекаются только члены соответствующих партий. Открытые или смешанные праймериз проводятся с участием неограниченного круга избирателей, иногда аффилированных с иными партиями. Более того, сама категория «внутрипартийные выборы» описывает и процедуру избрания органов управления политической партией, но предназначение праймериз заключается несколько в ином.

Само слово «праймериз» является транскрипцией с английского языка слова «primaries», буквально означающего предварительные выборы.

Использование термина «предварительное голосование» является более предпочтительным, так как само голосование определяется как способ принятия решения группой людей, при котором общее мнение формулируется путём подсчета голосов членов группы². Предварительным оно является не по отношению к выборам, а по отношению к моменту принятия решения о выдвижении кандидатов, так как результат первого предопределяет исход второго. Более того, прибегнуть к такому механизму могут не только политические партии — право выдвижения кандидатов предоставлено и иным общественным объединениям на соответствующих выборах.

¹ См.: Дементьев, В.А. Предварительное голосование как средство легитимации муниципального избирательного процесса // Журнал российского права. — 2019. — № 9. — С. 55.

² Голосование [Электронный ресурс] // Википедия. Свободная энциклопедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Голосование> (дата обращения: 15.05.2021).

Заимствованный англоязычный вариант «праймериз» также является приемлемым. Между тем, президент Фонда «Политика» В.А. Никонов в свое время возражал против использования слова «праймериз», объясняя это тем, что вполне возможно подобрать русский эквивалент этому явлению¹.

На законодательном уровне используется довольно большая формулировка: «предварительное голосование по кандидатурам для последующего выдвижения от политических партий и их региональных отделений кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти»².

Праймериз в работах исследователей определяется по-разному. Более того, указывается на многообразие его целей.

Ю.М. Аксенов, автор монографии, посвященной вопросам российского опыта проведения праймериз, определяет их как частный случай номинирования кандидатов от партии на любые избираемые должности, отбора кандидатов в предвыборный список³.

По мнению Л.А. Нудненко, они являются предварительными внутрипартийными выборами с целью выдвинуть наиболее сильных и популярных кандидатов на основные выборы⁴. Автор, рассматривая это явление с разных сторон: как политтехнологию, и как инструмент реальной внутрипартийной конкуренции, отмечает, что оно способствует:

- созданию условий, чтобы кандидаты от одной политической партии не «отбирали» друг у друга голоса в основных выборах;
- повышению доверия к политической системе, выборам и стабилизации партийной системы;

¹ Петрова, Р.И. Особенности процедуры праймериз в современной России // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. — 2014. — № 3. — С. 74.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2019 № 1126 «О некоторых вопросах использования инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» // Собрание законодательства РФ. — 2019. — № 36. — Ст. 5030.

³ Аксенов, Ю.М. Предварительное партийное голосование: конституционно-правовые проблемы. — М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2012. — С. 9.

⁴ Нудненко, Л.А. Праймериз в России — партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 9. — С. 51-55.

- расширению электоральной базы политической партии, временных рамок избирательной кампании, обеспечению её дополнительного финансирования;
- выявлению общественного мнения относительно популярности предполагаемых кандидатов;
- повышению известности кандидатов, выявлению имеющегося на них компромата и решению иных вопросов.

Р.С. Мухаметов, проводя сравнительный анализ праймериз в России и США, указывает, что в последней стране их цель состоит в необходимости осуществления контроля рядовыми членами партии над партийной элитой. Они также решают вопросы повышения уровня легитимности политической системы за счет более широкого распространения демократических процедур и усиления обратной связи власти и общества, мобилизации и поиска новых сторонников (активистов)¹.

Н.Э. Шишкина, одна из первых обратившаяся к проблеме праймериз в России, отмечает, что в США они выступают в качестве отборочного «сита», позволяющего выявить наиболее конкурентноспособного, пользующегося поддержкой большинства избирателей-однопартийцев претендента на соответствующий пост, а, следовательно, способного более эффективно представлять партийный электорат на выборах².

В Государственно-правовом терминологическом словаре праймериз не дается четкого определения. Однако отмечается, что это является своего рода первичным отбором кандидатов. Избиратели, поддерживающие соответствующую партию, путем голосования решают, чья кандидатура (из предлагаемых партий) затем будет включена в качестве кандидата от партии³.

В приведенных выше определениях авторы упускают из вида то, что не всегда результаты предварительного голосования связывают политическую партию в её решениях. Так происходит и в России, когда в кандидатский

¹ Мухаметов, Р.С. Сравнительный анализ праймериз в США и РФ // Дискурс-Пи. — 2016. — № 3-4. — С. 266.

² Шишкина, Н.Э. «Праймериз» как предстация избирательного процесса // Сибирский юридический вестник. — 2008. — № 1. — С. 31.

³ Авакьян, С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М.: Юстицинформ, 2015. — С. 531.

список попадают не только лица, не принимающие участие во внутрипартийной процедуре, но и проигравшие её¹. Это превращает праймериз не в демократическую ценность, а в обычную PR-технологию, призванную воздействовать на избирателя.

Другой, противоположный, пример. В Аргентине результаты праймериз носят не только обязательный характер, но даже в случае выбытия кандидата в период избирательной кампании, политическая партия заменяет его только лицами из числа участвующих в первичных выборах. Императивность результатов предварительного голосования здесь очевидна.

Зарубежные исследователи относят к целям праймериз создание прозрачного механизма выдвижения кандидатов в случае внутрипартийного конфликта, проявляющегося в разногласиях между партийными элитами по поводу того, кого партия должна выдвинуть на выборную должность², они позволяют членам партии объединиться и баллотировать своих наиболее «выборных» кандидатов³.

Положение о предварительном голосовании «Единой России» от 2021 года определяет его как комплекс мероприятий, проводимых партией и (или) структурными подразделениями партии, действующими на территории соответствующего субъекта РФ, по определению кандидатур для последующего выдвижения кандидатами в депутаты⁴. В приведенном определении удачно указание на «комплекс мероприятий». Действительно, праймериз, как и выборы, имеют определенные, последовательные этапы, такие как: принятие решения об их проведении, выдвижение и регистрация кандидатов, формирование счетных участков и комиссии (при необходимости), агитация, непосредственно голосование и подведение его

¹ Искалиева, С.Ж., Майоров, А.Г. Партийные предварительные голосования: политтехнология или процедура формирования публичной внутрипартийной конкуренции // Право, общество, государство: проблемы теории и истории. Москва: РУДН. — 2017. — С. 473.

² Kemahlioglu, Ozge, et al. Why Primaries in Latin American Presidential Elections? // The Journal of Politics, vol. 71. — 2009. — № 1. — p. 342.

³ Herrnson, Paul S. Party Campaigning in the 1980s. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988. — P. 54.

⁴ Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации (утверждено решением Генерального совета от 01.03.2021) (ред. от 12.03.2021) [Электронный ресурс] // URL: https://pg.er.ru/files/pol_fed_20210312.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

итогах. Положение также закрепляет цель его проведения: предоставление возможностей гражданам Российской Федерации участвовать в политической жизни общества.

Праймериз, возникший как реакция на необходимость ограничения власти партийной верхушки, должен основываться на демократических принципах, таких как отсутствие дискриминационных ограничений на этапе выдвижения и регистрации кандидатов, равенство их прав, тайность голосования, участие большого количества голосующих и др. В противном случае все сводится к имитации демократии: специально отобранные выборщики голосуют за специально отобранных кандидатов.

Вышеизложенное позволяет определить предварительное голосование как комплекс последовательных мероприятий, направленных на выявление лиц, в последующем выдвигаемых (единолично или в составе списка) политической партией или иным избирательным объединением в депутаты или на иную выборную должность, проводимых на основе демократических принципов с участием широкого круга голосующих.

И если главная провозглашаемая цель праймериз состоит в выявлении лиц для последующего их выдвижения в качестве кандидатов, то частные цели следует рассматривать исключительно из характера применяемой модели.

Открытые модели предполагают участие в праймериз не только партийных функционеров, но и рядовых избирателей, независимо от их партийных предпочтений. Такая модель делает акцент на эмоциональной составляющей, призвана повысить популярность и узнаваемость кандидата задолго до начала предвыборной гонки. Она помогает наиболее достоверно определить настроения избирателей, так как голосуя на праймериз, человек отдает свой голос тому или иному кандидату, и с высокой долей вероятности в последующем его выбор будет таким же. Также модель предполагает проведение широкой информационной кампании, что раздвигает рамки предвыборной агитации, вовлекает граждан в участие в партийной жизни. Применение такой формы может стать одним из возможных способов повышения роли рядовых

избирателей в процесс отбора кандидатов на выборные должности в условиях возрастающей «партийности».

Партиям предпочтительно использовать механизм, который все больше приближен по внешним признакам к выборам, в связи с тем, что он обеспечивает двойную легитимность избранного кандидата: сначала он получает поддержку на праймериз, проводимых на основе тех же принципов, что и выборы, затем его статус «народного кандидата» подтверждается на выборах.

Закрытые модели, предполагающие участие в голосовании специальных лиц (исключительно партийцев, либо специальных выборщиков), не обеспечивают этого. Цель в данном случае состоит в том, чтобы исключить «кулуарность» при решении вопроса о составе партийного списка и (или) выдвигаемого кандидата, повысить демократические начала принятия решений внутри самой партии на основе конкуренции. Именно «внутривидовая» конкуренция наилучшим образом подходит для выдвижения и селекции перспективных политиков. В этом случае праймериз способствуют стимулированию партийцев к компромиссам и союзам друг с другом, укрепляя сами партийные структуры. Такие праймериз делают их результаты более презентабельными для общества, так как в них принимают участие лица, непосредственно вовлеченные в политический процесс, с реальными интересами и амбициями.

Перед рассмотрением конкретных примеров использования предварительного голосования политическими партиями в России, следует проанализировать зарубежный опыт, так как в некоторых странах он накапливался десятилетиями. Это позволит сконцентрировать внимание на положительных и отрицательных сторонах явления.

2.2 Зарубежный опыт проведения праймериз

Предварительное голосование в США возникло как ответ на необходимость ограничения влияния партийной верхушки при составлении списков кандидатов для последующего выдвижения на выборы. До этого времени выдвижение происходило на съезде или ином собрании, состоящим

из делегатов, избранных членами партии на местах. Хотя прямые праймериз использовались еще в 1840-х годах, такая процедура вошла в повсеместную практику только в начале XX века.

Законодательное закрепление проведения праймериз произошло в 1903 году в штате Висконсин и дальнейшее распространение этого института происходило в соответствии с принципами американского федерализма, где каждый штат самостоятельно определяет порядок и условия их проведения. Например, во время президентских выборов 1916 году систему праймериз использовали 25 из 48 штатов США¹. Сегодня первичные выборы проводятся на всей территории Америки, однако их организация не является обязательной. Каждый штат вправе сам решать в какой форме будет происходить выявление кандидатов: в форме праймериз, кокусов или иной процедуры².

К участникам праймериз предъявляются те же требования, что и к кандидатам на выборах, ведь в случае победы именно это лицо в последующем становится представителем партии, аккумулирующем все её ресурсы. В некоторых штатах устанавливаются дополнительные требования: сбор определенного количества подписей однопартийцев, уплата специального налога (Нью-Гэмпшир) и др.

В отдельных штатах голосование является не прямым, а за списки делегатов на партийный съезд, оно может являться консультативным и ничем не связывать делегатов³.

В соответствии с формулой, разработанной каждой партией, определяется число делегатов от каждого штата на национальный номинационный съезд. Она составляется с учетом численности жителей штата, уровнем поддержки данной партии в штате, количеством выборных должностных лиц и партийных лидеров, замещающих государственные должности. Желающие стать делегатами подлежат обязательной регистрации.

¹ История праймериз в США. [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/info/2628066> (дата обращения: 15.05.2021).

² Шишкина, Н.Э. Указ. соч. С. 31.

³ Primary election (political process, United States) [Электронный ресурс] // URL: <https://www.britannica.com/topic/primary-election> (дата обращения: 30.05.2021).

Первой формой организации первичных выборов по историческому становлению являются кокусы — собрания партийных функционеров, которые проводятся последовательно по всей вертикали партийной иерархии штата: низовые организации (приходов и поселков) → партийные комитеты среднего звена (районов, графств, избирательных округов по выборам в Конгресс) → конвент партии штата¹. Голосование на каждом уровне проводится согласно исторически сложившейся традиции. Например, республиканцы предпочитают писать на листе бумаги имена кандидатов, не используя при этом специальных бюллетеней. Демократы определяют результат путем подсчета численности группы сторонников каждого из кандидатов. Кандидат, который не набрал 15% поддержки, считается проигравшим, и его сторонники присоединяются к другим группам². Члены партий голосуют за делегатов, представляющих их на следующем уровне партийной организации.

Существует две формы кокусов — закрытые, участие в которых принимают только члены партии, и открытые, учитывающие мнение всех избирателей вне зависимости от их партийной принадлежности. Кокусы отличаются серьезным партийным контролем. Их часто, в основном — справедливо, обвиняют в манипулировании голосами рядовых членов партии³. Между тем, кокусы — это собрания лиц (в основном профессиональных политиков или единомышленников по тем или иным политическим вопросам), которые обладают определенным уровнем политического сознания, собственными политическими амбициями, а, следовательно, способных принимать взвешенные, обдуманные решения. Однако праймериз как способ организации первичных выборов являются более популярными и проводятся в большинстве штатов.

Непосредственно праймериз (в узком смысле слова) представляет собой такую форму первичных выборов, при которой определяется «кандидат в

¹ Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская и др.; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. — М.: РЦОИТ, 2009. — С. 142.

² История праймериз в США. [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/info/2628066> (дата обращения: 15.05.2021).

³ Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония. С. 142.

кандидаты» на выборную должность путем прямого тайного голосования с использованием бюллетеней. Проведением подобной процедуры (в организационном смысле) занимаются избирательные комиссии штатов. По видам подобные голосования весьма разнообразны. Условия проведения могут отличаться в зависимости от принципа участия избирателей, от способа определения персонального состава делегатов и делегирования им полномочий представления партии на национальном номинационном съезде, от формы организации голосования и способа определения результатов.

При закрытых праймериз (closed primaries) голосуют только лица, в отношении которых установлена принадлежность к соответствующей партии и прошедшие регистрацию в данном качестве. На открытых праймериз (open primaries) принимаются голоса всех избирателей штата, без предъявления требований к партийной принадлежности. Ограничение допускается лишь в том, что «избиратель, как правило, может принять участие в праймериз только одной политической партии»¹.

Интересно, что проведение закрытых праймериз не раз ставилось под сомнение с точки зрения конституционности. Однако Верховный Суд США не поддержал попыток оспаривания. В частности, в решении по делу Клингман против Бермана от 23 мая 2005 года было постановлено, что закрытые праймериз Оклахомы не нарушают свободы объединения и оправдываются правомерными интересами.

При проведении общих праймериз (blanket primaries) избиратели принимают участие в голосовании, организованном несколькими партиями. Такой способ предварительного голосования действует в штатах Вашингтон и Калифорния. Избиратели отдают свое предпочтение любому кандидату, выбирая его из общего избирательного списка всех партий. Существует также смешанная система, в соответствии с которой в одном штате партии используют разные типы голосования. Так, в Западной Вирджинии республиканцы организуют открытый праймериз, а демократы — закрытый.

¹ Там же. С. 143.

Подведение итогов предварительных выборов осуществляется для каждой партии в отдельности. Лидер устанавливается в соответствии с числом поданных за него голосов делегатов партийного съезда. Каждая партия оставляет за собой определение правил подсчета голосов и установления результатов. Демократическая партия предпочитает применять при этом систему пропорционального представительства. Республиканская же при определении результатов в различных штатах использует как пропорциональный принцип, так и небезызвестный принцип «победитель получает всё». Национальные партийные съезды созываются в июле-сентябре года голосования и завершают весь процесс предварительных выборов. На них окончательно избирается лицо, которому и достается номинация на выборную должность, после чего оно официально становится кандидатом от соответствующей партии на выборах. На съезде, касающемся президентского праймериз, утверждается, предложенная победителем, кандидатура на пост вице-президента, а также принимается новая платформа партии.

«Кандидат в кандидаты в президенты» определяется абсолютным большинством голосов делегатов¹. Избранные в результате кокусов и праймериз делегаты, как правило, обязаны отдать свои голоса соответствующему кандидату. Однако не все делегаты связаны обязательствами по голосованию (1/6 часть), поскольку на съезде присутствуют так называемые «суперделегаты».

В попытке усилить власть лидеров Демократической партии и выборных должностных лиц и свести к минимуму влияние праймериз, в течение 1980-х годов партия создает «суперделегатов» — группу назначаемых лиц и лиц, присутствующих на съезде по должности, в которую входят члены Демократического национального комитета, губернаторы-демократы и члены Палаты представителей и Сената США от данной партии. Однако, в 2016 и 2018 годах, в ответ на критику влияния «суперделегатов» на процесс выдвижения кандидатов были приняты меры, направленные на ограничение их власти.

¹ История праймериз в США. [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/info/2628066> (дата обращения: 15.05.2021).

Статистика свидетельствует об общей тенденции к увеличению роли праймериз. Значение подобных предварительных голосований в избирательной системе США переоценить невозможно. С каждым последующим десятилетием они приобретали все большее значение, и теперь кандидаты на пост президента от партий все чаще определяются задолго до национальных партийных съездов на основе результатов первичных выборов¹.

Учитывая, что выборы в США не прямые, а избрание высших выборных должностных лиц осуществляется коллегией выборщиков, то праймериз обеспечивает выражение воли электората и придает более демократический, а равно и более легитимный характер избранной власти.

Праймериз также используется и в ряде других стран, которые провозглашаются демократическими. В некоторых из них их проведение является обязательным для всех политических партий, а порядок унифицирован и закреплён на самом высоком законодательном уровне.

В Уругвае наряду с иными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность политических партий и избирательный процесс, действует отдельный закон «О внутрипартийных выборах», который подробно регламентирует порядок и условия их проведения с помощью императивных норм. Он устанавливает, что «до 31 июля года выборов все политические партии должны зарегистрировать в Суде по избирательным делам кандидатов на должность президента и вице-президента, выдвинутых в ходе внутрипартийных выборов, а до 1 марта года, в котором должны состояться выборы в департаментах, политические партии должны зарегистрировать в избирательных хунтах департаментов кандидатуры муниципальных интендантов и их соответствующих заместителей»². Праймериз в Уругвае проводится в открытой форме, голосовать в котором могут не только зарегистрированные в национальном избирательном реестре граждане, но и иностранцы — «резиденты, получившие право голоса в

¹ Там же.

² Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, Н.А. Сапринова, А.Г. Орлов и др.; науч. ред. А.И. Иванченко, В.И. Лафитский. — М.: РЦОИТ, 2010. — С. 345.

соответствии с действующим законодательством»¹. Избрание осуществляется путем тайного голосования с использованием бюллетеней, которые отличаются друг от друга леммами (партийными девизами) или сублемами (девизами фракций), и изготавливаются политическими партиями в соответствии с установленными требованиями. В списке партии представлены имена основных (титульных) кандидатов и их заместителей (суплентес). Победители выявляются по абсолютному большинству поданных голосов. Голосование в департаментах (территориальных единицах Восточной республики Уругвай) проводится после его разделения на избирательные округа. Результаты внутрипартийных выборов подлежат официальному опубликованию.

В Аргентине праймериз именуются PASO (Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias — Первичные, Открытые, Одновременные и Обязательные). Они были введены как обязательные для всех участников избирательного процесса, выдвигающих своих кандидатов на выборные должности, законом № 26.571². Он детально регулирует подготовку к их проведению, формирование списков кандидатов, агитационную кампанию, процедуру голосования и др. Нарушения, допущенные при проведении первичных выборов, могут стать предметом рассмотрения соответствующего суда. Результат, полученный политической партией, влияет на возможность её дальнейшего участия в основных выборах — для выдвижения кандидатов партии необходимо заручиться поддержкой не менее 1,5% избирателей на первичных выборах.

На первичных выборах избираются кандидаты в президенты, вице-президенты государства, кандидаты в депутаты и сенаторы высших органов власти. Дата проведения таких внутрипартийных выборов должна быть объявлена федеральным судьей по избирательным делам в каждом избирательном округе³.

¹ Там же. С. 349.

² Argentina Law № 26.571 «National Electoral Code» — 2009 [Электронный ресурс] // URL: <https://observatoriolegislativecele.com/en/national-electoral-code-law-26571-3/> (дата обращения: 05.05.2021).

³ Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / А.Г. Орлов, Ю.И. Лейбо, И.А. Ракитская; науч. ред. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. — М.: РЦОИТ, 2007. — С. 49.

По своей форме праймериз в данной стране открытый. Избирательная кампания начинается за 30 суток, а заканчивается за 2 суток до дня голосования. Результаты первичных выборов подлежат официальному опубликованию.

Введение института внутрипартийных выборов в данных латиноамериканских государствах произошло «сверху» и, представляется, что внедряя праймериз в избирательный процесс, государство стремилось стимулировать деятельность политических партий, активизировать внутренние потенциалы с целью оживить ротацию руководящих кадров (на внутрипартийных выборах избираются также высшие должностные лица политической партии), желало шире распространить демократический характер на политическую власть в целом. Для этих целей оно и отрегулировало данные отношения императивным методом. У государства конкретная цель — унифицировать процедуру праймериз, заставить его «работать» на демократию, а не на интересы отдельных партий.

В Западной Европе первичные выборы менее распространены, чем на Американском континенте. Их проведение не получило закрепления на государственном уровне, они проводятся по усмотрению партий самостоятельно и крайне не регулярно, в основном левоцентристскими партиями.

В Италии праймериз проводит правящая Демократическая партия. Голосовать могут не только лица, имеющие партийный билет, но и все желающие, достигшие 16 лет, которые «заявляют о поддержке политических предложений партии и готовности проголосовать за нее на выборах»¹.

Во Франции о праймериз задумались сначала правоцентристские партии. Еще в 1991 году партии «Объединение в поддержку республики» (ОПР) и «Союз за французскую демократию» (СФД) подписали хартию о проведении перед президентскими выборами 1995 году первичного голосования с тем, чтобы выдвинуть общего кандидата. Два года спустя

¹ Старцев, С. В Италии проходят праймериз правящей Демократической партии [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20170430/1493400956.html> (дата обращения: 15.05.2021).

Эдуар Белладюр, занявший пост премьер-министра, был даже готов внести закон о проведении праймериз открытых для всех избирателей и организованных частично государством, чтобы, как и в США, они стали институциональной нормой¹. Однако идея так и осталась не реализованной. Французская социалистическая партия немного позднее впервые использовала праймериз, причем закрытый. В голосовании приняли участие 80 тыс. человек. Со временем предварительные партийные голосования стали применять и другие партии: экологическая партия «Европа. Экология — Зеленые» (EELV) в 2002 году, Коммунистическая партия, «Союз народного движения» (тогда был избран Николя Саркози). Социалистическая партия Франции впервые провела открытые праймериз, в которых помимо граждан, причисленных к ней, могли участвовать все желающие за плату. СПФ внесла положения о праймериз в свой устав. Праймериз стал ответом на кризис лидерства в СПФ, разгоревшийся после 2002 года². В 2011 году на 1 тур совместных открытых праймериз Социалистической партии и Партии левых радикалов пришло 2,7 млн. избирателей, на второй — 2,9 млн. человек, в итоге победителем был избран Франсуа Олланд, набравший 56,6% голосов.

Характерной особенностью праймериз во Франции является платность участия в нем. В 2017 году размер взноса составлял от 1 (социалисты) до 2 (республиканцы) евро³.

В Италии и Франции заметна тенденция увеличения роли праймериз. Однако здесь он проводится не столько для того, чтобы привлечь электорат, сколько с помощью него выявить лидера. Электорат самих партий относительно стабилен. Необходимость во внутрипартийных выборах возрастает тогда, когда внутри партий или их блоке происходит раскол или когда нет явного лидера, которого единогласно можно было бы выдвигать на выборы. Праймериз позволяет эффективно решить данную проблему. К тому же популярна практика проведения совместных праймериз несколькими

¹ Бунин, И. Праймериз во Франции: история и современность [Электронный ресурс] // URL: <http://politcom.ru/21268.html> (дата обращения: 30.05.2021).

² Там же.

³ См.: Старостенко, М.В. Президентский выборы 2017 г. во Франции и Южной Кореи: особенности праймериз // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 10. — С. 69-71.

идеологически близкими партиями. Она помогает им консолидироваться и сплоченно вести борьбу, не отбирая друг у друга голоса, не разрывая общий электорат, чтобы на официальных выборах получить максимальную поддержку. Достаточно ярко это явление иллюстрирует следующий пример. В 2002 году Жан-Мари Ле Пен вышел во второй тур из-за того, что в выборах участвовало 15 кандидатов, из них 8 представителей левого сектора. Это событие означало, что во Франции сформировалась трехполюсная система. Консолидация внутри левоцентристского и правоцентристского полюсов приобрела сверхважное значение.

В Израиле праймериз проводится некоторыми политическими партиями перед выборами депутатов Кнессета. Все депутаты избираются по партийным спискам, поэтому предварительное голосование имеет ключевое значение¹.

Праймериз в мире постепенно набирают популярность. Это происходит не только в международном сообществе, но и на территориях, суверенитет которых не признан. Самопровозглашенные Донецкая Народная Республика и Луганская Народная Республика 2 октября 2016 года, находясь на самом начале своего становления, уже использовали праймериз. На первичных выборах присутствовали международные наблюдатели, на них определялись кандидаты в органы местного самоуправления. В голосовании в ДНР приняли участие 370 517 человек². Однако говорить о легитимности таких мероприятий в связи с неопределенным статусом республик затруднительно. Тем не менее, факт остается фактом — на данных территориях были опробованы механизмы соответствующие процедурам праймериз в иностранных государствах.

Российская Федерация также уже накопила определенный опыт использования предварительного голосования к рассмотрению которого следует перейти.

¹ Эпштейн, А. Праймериз в правящей партии Израиля: лидируют выходцы из России [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mk.ru/politics/2019/02/07/praymeriz-v-pravyashhey-partii-izrailya-lidiruyut-vykhodcy-iz-rossii.html> (дата обращения: 30.05.2021).

² Мельников, Р. В ДНР объявили результаты праймериз [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2016/10/03/v-dnr-obiavili-rezultaty-prajmeriz.html> (дата обращения: 30.05.2021).

2.3 Отечественная практика предварительного голосования

Еще накануне президентских выборов в 1996 году с инициативой провести «пробное голосование среди демократических кандидатов» для определения единого кандидата от демократических сил выступил Владимир Лысенко — депутат Государственной Думы, лидер Республиканской партии Российской Федерации (РПРФ). В основе этой идеи лежала попытка объединения демократических и центристских партий и движений путем проведения так называемых «отборочных или предварительных» выборов среди кандидатов от политических организаций одной идейной направленности на выборах любого уровня. Однако первый опыт не принес ожидаемых результатов. Никто из тогдашних кандидатов в президенты страны не проявил интереса к «пробному голосованию», а его итоги не повлияли на их намерения выступать на выборах в качестве политических фигур.

Праймериз при отборе кандидатов опробовали в мае 2000 года в Санкт-Петербурге местные отделения политических партий «Яблоко» и Союз правых сил перед выборами губернатора города. Предварительное голосование преследовало целью определение единого кандидата от демократов на выборах Губернатора Санкт-Петербурга. Гражданам было предложено определить, кого из двух кандидатов они хотели бы видеть в качестве градоначальника. Между участниками голосования предварительно было достигнуто соглашение, что в случае победы одного из них второй снимает свою кандидатуру в пользу победителя¹.

Начиная с 2007 года праймериз стал активно использоваться партией «Единая Россия» при формировании списка кандидатов в депутаты Государственной Думы в регионах. Первые партийные праймериз носили закрытый характер, право выдвижения кандидатур было существенным образом ограничено, а их результаты в большинстве случаев игнорировались при составлении итогового предвыборного списка. 2007 год явился годом апробации технологии, которая дала определенные представления об этой процедуре.

¹ Шишкина, Н.Э. Указ. соч. С. 33.

В том же 2007 году предварительное голосование для определения кандидата на должность губернатора Алтайского края провела «Справедливая Россия». Для участия в нем приглашались все желающие, для чего были открыты специальные пункты. Однако в дальнейшем «Справедливая Россия» отказалась от такой практики выявления кандидатов¹.

В 2009 году в Устав «Единой России» включается положение, согласно которому проведение предварительного голосования является обязательным при проведении процедур, связанных с определением кандидатур для последующего их выдвижения кандидатами в депутаты или на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Результаты предварительного голосования подлежат обязательному учёту соответствующими органами Партии или её структурных подразделений при принятии ими решений, касающихся выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления в порядке, предусмотренном Уставом Партии и законодательством Российской Федерации о выборах².

Сама процедура голосования и её организационно-техническая составляющая определяются специальными положениями, принимаемыми органами партийного управления.

Формулировки Устава с соответствующими положениями пункта 1 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях»³ (далее — Закон о партиях) говорят об обязательности проведения предварительного голосования перед выдвижением кандидатов на выборные должности. Однако положение об обязательном учете их результатов в Уставе партии отсутствует. Как показали дальнейшие события, это было далеко не случайным. По сути дела речь шла даже не о сугубо консультационной

¹ Караваев, А.А. Внутрипартийное голосование (праймериз) как фактор развития демократии в современной России (на примере Алтайского края) // Власть. — 2012. — № 11. — С. 65-66.

² Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия» (утверждён на I Съезде Партии 01.12.2001) (ред. от 23.11.2019) // URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/ustavedinayarossiya7.doc> (дата обращения: 30.05.2021).

³ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 29. — Ст. 2950.

процедуре, а об элементе пропагандистской кампании, направленной на формирование имиджа открытой политической силы¹.

Вторая широкомасштабная кампания по определению кандидатов в депутаты Государственной Думы от «Единой России» прошла в 2011 году совместно с Общероссийским народным фронтом (ОНФ) — широкой коалицией общественных организаций.

Положение от 2011 года² было весьма лаконично. Оно устанавливало самые общие принципы проведения голосования, право предложения кандидатур закреплялось за органами партии, участвовать в голосовании могли только специально уполномоченные лица (выборщики). Предъявлялись требования к списку кандидатов, а именно: 50% кандидатов должны были быть партийными, а другие 50% — являться представителями общественных организаций.

В 2011 году главным аргументом за проведение предварительного голосования было то, что в условиях использования пропорциональной избирательной системы беспартийные российские граждане были ограничены в возможностях реализовать свое пассивное избирательное право³. Поэтому система праймериз (в рамках Общероссийского народного фронта) была формально нацелена на привлечение беспартийных кандидатов в федеральные списки «Единой России».

Процедуры 2007 и 2011 годов получили неоднозначную оценку в экспертном сообществе. Основные претензии сводились к тому, что праймериз имел имитационный характер, они зачастую проводились региональными отделениями для «галочки», не давая какого-либо агитационного и электорального эффекта, не способствовали отбору наиболее сильных и электорально привлекаемых кандидатов.

¹ Кынев, А.В. Внутрипартийная демократия и вмешательство государства в партийную деятельность (Российский случай) // Полития. — 2015. — № 2 (77). — С. 116.

² Положение о порядке проведения народного предварительного голосования Всероссийской политической партией «Единая Россия» в 2011 году [Электронный ресурс] // URL: <https://er.ru/activity/news/polozhenie-o-poryadke-provedeniya-narodnogo-predvaritelnogo-golosovaniya> (дата обращения: 05.05.2021).

³ Вилков, А.А. Особенности реализации беспартийными гражданами пассивного избирательного права на выборах в государственную думу в постсоветской России // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. — 2013. — № 1. — С. 64-69.

Процедура 2016 года в корне отличалась от ранее проведенных. Порядок голосования регулировался Положением от 2016 года¹ совместно со специальным Регламентом². Указанные документы определяли общие принципы организации и проведения праймериз, состав и порядок формирования органов, в том числе, счетных комиссий, порядок выдвижения кандидатов, проведения агитации, установление результатов голосования и др. С этого момента уже становится очевидна тенденция детальной регламентации процедуры, а принимаемые партией документы все больше становятся созвучны³ Закону о гарантиях. Положение⁴, в соответствии с которым прошло предварительное голосование в 2021 году, уже полностью копирует структуру названного федерального закона.

Праймериз 2021 года практически полностью перешел в электронный формат, но породил за собой волну скандалов, основная масса которых связана с применением административного ресурса для поднятия явки на голосование⁵. Некоторые отмечают, что это связано с необходимостью создания видимости народной поддержки партийного мероприятия⁶. Однако использование таких незаконных способов может свидетельствовать о нарастающей непопулярности праймериз среди населения. Применение административного ресурса будет способствовать еще большему отторжению граждан от участия в политической жизни, ведь люди не очень-то склонны подчиняться обязательным требованиям, когда кто-то думает и решает за

¹ Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в 2016 году [Электронный ресурс] // URL: <https://pg2016.er.ru/images/docs/file/polozhenie-o-predvaritelnom-golosovanii.pdf> (дата обращения: 05.05.2021).

² Регламент предварительного голосования Всероссийской политической партии «Единая Россия» в 2016 году [Электронный ресурс] // URL: <https://pg2016.er.ru/doc/memo/reglament/407/411/> (дата обращения: 05.05.2021).

³ См.: Старостина, И.А. Новое в российском избирательном законодательстве в связи с выборами депутатов Государственной Думы седьмого созыва // Законодательство. — 2016. — № 10. — С. 10-16.

⁴ Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации (утверждено решением Генерального совета от 01.03.2021) (ред. от 12.03.2021) [Электронный ресурс] // URL: https://pg.er.ru/files/pol_fed_20210312.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

⁵ Хлебни, А. В российских регионах жалуются на принуждение к участию в праймериз «Единой России» [Электронный ресурс] // URL: <https://bloknot.ru/politika/v-rossijskih-regionah-zhaluyutsya-na-prinuzhdenie-ih-k-uchastiyu-v-prajmeriz-edinoj-rossii-677566.html> (дата обращения: 30.05.2021).

⁶ Канкия, Д. Как бюджетников принуждают голосовать на праймериз «Единой России» и тестировать интернет голосование ЦИК [Электронный ресурс] // URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145161> (дата обращения: 30.05.2021).

них¹. Россиянам неполитические формы активности нравятся всё ещё больше, чем политические².

«Единая Россия» практикует предварительное голосование не только на общедофедеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации, а также перед выборами в органы местного самоуправления.

Вместе с тем, обязательное проведение праймериз перед выборами в органы местного самоуправления видится преждевременным. Местные отделения партии не обладают еще достаточным кадровым потенциалом для проведения масштабных публичных процедур, что может свести практику организации праймериз на местах к чистой формальности.

Кроме «Единой России», предварительное голосование входит в практику иных политических сил: КПРФ, ПАРНАС, Яблоко, Партия Роста, Альянс зелёных и др.

Проводя праймериз в 2018 году перед выборами мэра Москвы, Партия «Яблоко» ставила перед собой цель выявить потенциально наиболее результативного кандидата на предстоящих выборах. Принятое Положение³ определяло органы, организующие проведение голосования, порядок их формирования, а также порядок выдвижения кандидатов, порядок проведения голосования. Так, праймериз носили закрытый характер, принять участие в них могли лишь лица, подтвердившие свое участие в деятельности партии, само голосование предусматривалось рейтинговое. Для выдвижения в качестве кандидата необходимо было заручиться поддержкой сторонников партии. Положение не упоминало о возможности обжалования нарушений, допущенных при голосовании, а также его результатов. В целом, закреплённая процедура больше напоминала опрос общественного мнения.

¹ Алексеев, С.С. Теория права. — М.: Издательство БЕК, 1995. — С. 245, 247-249.

² Говоров, Ю.Л., Невзоров, Б.П. Политическая и гражданская активность россиян // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. — 2017. — № 2 (4). — С. 7.

³ Положение о проведении голосования (праймериз) по определению кандидата на должность мэра города Москвы от Партии «Яблоко» (утверждено решением Бюро Партии «Яблоко» от 25.04.2018 № 2075) [Электронный ресурс] // URL: https://www.yabloko.ru/files/webform/polozhenie_praymeriz.pdf (дата обращения: 05.05.2021).

Интересным с точки зрения регулирования порядка проведения праймериз видятся Правила¹, принятые Демократической коалицией ПАРНАС. Они устанавливали, что голосование проводится в целях ранжирования кандидатов, выразивших желание баллотироваться в депутаты Государственной Думы в составе федерального списка ПАРНАС. По итогам праймериз предполагалось распределить три места в общенациональной части списка и места в региональных группах. Помимо порядка выдвижения кандидатов, проведения агитации, голосования, порядка подачи, рассмотрения и разрешения жалоб на допущенные нарушения, было закреплено, что список кандидатов в депутаты формируется на основании итогов праймериз, что свидетельствует о том, что результаты первичных выборов носили обязательный характер.

К сожалению, из-за нарушений при проведении голосования, праймериз были признаны «провалившимися», а сам предвыборный список был сформирован без учета итогов голосования.

Вместе с тем, идея ранжирования списка кандидатов в зависимости от высказанных предпочтений избирателей, видится довольно перспективной. Это позволит избавиться от использования политическими объединениями технологии «паровоза», когда список возглавляет кандидат с высоким рейтингом, но, *de facto*, не собирающийся становиться депутатом, а также решить проблему «закрытых списков» при применении пропорциональной избирательной системы.

Представители КПРФ в свое время резко отрицательно высказывались относительно использования праймериз. «Праймериз ничего до конца не решает. Там решают деньги и большой капитал. Кто печатает доллары, тот и заказывает музыку»², — заявлял на одной из пресс-конференций лидер партии Г. А. Зюганов. Однако прошло время, взгляды партии на этот

¹ Правила проведения праймериз Демократической коалиции ПАРНАС к выборам в Государственную Думу 2016 года (утверждены решением ЦБК № 03/02 от 15.02.2016) (ред. от 13.04.2016) [Электронный ресурс] // URL: https://www.parnasparty.ru/images/data/docs/57124756d8544_03.02.Правила%20проведения%20праймериз.j.v1.1.pdf (дата обращения: 05.05.2021).

² Зюганов раскритиковал систему праймериз [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20160305/1385256325.html> (дата обращения: 30.05.2021).

механизм поменялись. Полагаем, что это явилось ответной реакцией на повсеместное проведение праймериз «Единой Россией», демонстрирующей таким образом открытость партийной организации, приверженность к учету мнения рядовых избирателей.

В конце 2017 года «Левым Фронтом» было организовано народное голосование (праймериз) по выборам кандидата на президентских выборах 2018 года от левых сил. Сама процедура регламентировалась специальным Положением¹, которое, к сожалению, назвать таковым сложно. Скорее оно являлось инструкцией для голосования.

Главной задачей праймериз было выявление самого популярного среди граждан кандидата от левых сил. Среди прочего, Положение определяло требования к участникам: кандидат должен иметь право участвовать в выборах Президента РФ в соответствии с действующим законодательством; он должен быть общественно-значимой публичной персоной, статья о нем должна быть в русскоязычном разделе Википедии; обязательное условие — приверженец левых взглядов. Предлагать кандидатов мог любой желающий. Проведение агитации Положением не регламентировалось, отдавая решение этого вопроса на усмотрение всех заинтересованных сторон.

В целом, проведенное голосование вызвало некоторый интерес среди избирателей, а их победитель Павел Грудинин был в итоге выдвинут кандидатом в президенты.

В 2018 году перед выборами мэра Москвы КПРФ совместно с левоцентристскими партиями снова прибегла к механизму праймериз перед выборами градоначальника. К кандидатам предъявлялись те же требования, что и перед президентскими праймериз: принадлежность к лево-патриотическому спектру, обладание пассивным избирательным правом, определенный уровень известности среди москвичей. Как отмечал координатор «Левого фронта» С. Удальцов, «любой гражданин, соответствующий этим критериям, может зайти предложить свою

¹ Положение о народном голосовании (праймериз) по выборам кандидата на президентских выборах-2018 от левых сил [Электронный ресурс] // URL: <https://www.leftfront.org/candidate2018/rules.php> (дата обращения: 30.05.2021).

кандидатуру, оргкомитет её рассмотрит и в случае соответствия критериям включит в список»¹.

Практика применения заимствованной технологии селекции и обновления политической элиты показала, что наряду с сильными её сторонами проявились также слабости и противоречия. Часть из них можно связать с «родовыми», генетическими недостатками, проявляющимися и в условиях западноевропейских стран, часть обусловлена специфическими российскими условиями².

Так, к первым относится, как правило, акцент на эмоциональной составляющей мотивации предварительного голосования, делаая его способом повышения популярности кандидатов среди населения. Поэтому, независимо от модели праймериз (открытая, закрытая, смешанная и др.), их применение представляет собой, прежде всего, «шоу», призванное обеспечить поддержку наиболее ярким кандидатам. В этом случае акцент делается не на рациональном обосновании преимуществ предвыборной программы кандидата, а на демонстрации их ярких лидерских качеств, харизматических характеристик. Данная задача достигается за счет разнообразных имиджевых технологий, в том числе и манипулятивных.

Вторая группа противоречий связана с особенностями российской нормативно-правовой системы, регулирующей политические процессы в стране, и, прежде всего, избирательного законодательства. Процедура предварительного голосования в России, в отличие от ряда зарубежных стран, законодательно не урегулирована. Этот пробел компенсируется за счет все возрастающей роли партийного нормотворчества. Партии сами устанавливают для себя правила, по которым будут «играть», некоторые из них и вовсе принимают целые избирательные кодексы, регулирующие процедуры предварительного отбора кандидатов.

¹ Выборы мэра Москвы: Праймериз слева [Электронный ресурс] // URL: <https://msk.kprf.ru/2018/04/19/41058/> (дата обращения: 30.05.2021).

² Камалетдинова, А.И. Особенности праймериз как политической технологии в современной России // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. — 2016. — № 3. — С. 354.

В целом стоит сказать, что тенденция в проведении предварительного голосования или процедур, близких по содержанию с ним, определено в Российской Федерации имеется. И, хотя политическое сознание россиян еще не готово воспринимать его в том виде, в каком оно используется сегодня, сдвиги в этой сфере все же имеются. Проводя праймериз, партии постепенно начинают делать акцент не столько на популистском начале, сколько концентрируют свое внимание на необходимости развития демократических начал в функционировании самой партийной системы. Тем самым, повышая доверие граждан к политическим формам проявления гражданской активности.

3 ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ В РОССИИ СЕГОДНЯ

3.1 Проблемы и пределы законодательной регламентации праймериз

Современное избирательное законодательство Российской Федерации представляет собой динамичную, постоянно развивающуюся систему правовых норм, совершенствование которой нацелено на расширение возможностей граждан Российской Федерации реализовать активное избирательное право, создание условий для развития политической конкуренции и политического участия, повышения уровня гласности, открытости и прозрачности избирательного процесса¹. Вместе с тем, некоторые явления в избирательных отношениях остаются вне поля зрения законодателя. Так происходит и с предварительным голосованием, последовательная практика проведения которого в России насчитывает уже около 15 лет.

Данная процедура находит закрепление в законодательстве ряда зарубежных стран. Например, на американском континенте праймериз проходит под эгидой государства, в его организации и проведении активно участвуют избирательные комиссии, положения о нем включаются в избирательные законы и законы о политических партиях. В Европе подобные отношения считаются сугубо внутрипартийными и регулируются исключительно на локальном уровне, исходя из убеждения в том, что государству не следует вмешиваться во внутреннюю жизнь политического объединения.

Отечественный избирательный закон, воспринимая традиции европейских стран, решение подобных вопросов также отдает на откуп политических партий. Определенные предпосылки к этому содержатся в Законе о партиях, который предусматривает, что выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности осуществляется на съезде партии, а на региональном и местном

¹ Эволюция избирательного законодательства в современной России: доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» [Электронный ресурс] // URL: <https://opuo.ru/wp-content/uploads/2021/02/Doklad-NOM-Evoluciya-izbiratelno-zakonodatelstva-v-sovremennoj-Rossii.pdf> (дата обращения: 30.05.2021).

уровнях — на конференции или общем собрании региональных отделений, структурных подразделений (статья 25, пункты 1, 2). Дополнительные условия принятия, в том числе, и вышеназванных решений, могут предусматриваться уставом политической партии (пункт 7 названной статьи).

Партии активно принимают собственные положения, определяющие порядок проведения предварительного голосования, по сути, «играя» по тем правилам, которые они сами себе установили. Это может сказаться на возможности реализации гражданами принадлежащих им прав, ориентируя процедуру не столько на развитие демократических начал внутрипартийной жизни, сколько на ожидаемый PR-эффект от неё.

Такое положение вещей все больше наводит на мысль о необходимости закрепления праймериз в законодательстве страны. Не оспаривая утверждение Ю.М. Аксенова и О.Н. Поповой о том, что предварительное голосование является сугубо внутрипартийным инструментом¹, отметим, что вопросы внутрипартийной демократии не могут являться исключительным делом политической партии, поскольку через них общество делегирует право на управление государством от своего имени. В современных условиях они стали частично выполнять роль регулятора избирательных правоотношений².

В научных и политических кругах уже высказываются некоторые мысли о том, каким образом следует урегулировать праймериз в законодательстве России.

Л.А. Нудненко предлагает нормативно закрепить положения о порядке проведения агитации в период праймериз, а также непосредственно голосования и установления его итогов. Вопрос о возможной модели праймериз (открытые, закрытые, полужакрытые), по её мнению, следует оставить на усмотрение партий³.

Идея законодательной регламентации порядка проведения агитации в период праймериз видится необходимой, так как неурегулированность этих

¹ Аксенов, Ю.М. Праймериз: исторический опыт, реалии и перспективы: монография / Ю.М. Алексеев, О.Н. Попова. — М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2012. — С. 68.

² Митин, Г.Н. Уставы политических партий и решения их руководящих органов как источники конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 5. — С. 38-42.

³ Нудненко, Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 2. — С. 50-56.

отношений позволяет бесконтрольно и без каких-либо мер ответственности раздвигать рамки агитационной кампании, что способствует созданию незаконного преимущества на выборах¹.

Закон о гарантиях в статье 2 определяет предвыборную агитацию как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Законодатель четко указывает рамки такой деятельности — в период избирательной кампании. Все что выходит за рамки этого периода, формально агитацией не является и никаких правовых последствий не влечет.

Предвыборная агитация, как частный случай политической информации, может быть осуществлена лишь в режиме постоянного функционирования последней, то есть как до агитационного периода, так и после него². Смежной с предвыборной агитацией категорией является информирование избирателей, которое осуществляется постоянно и не привязано к периоду проведения конкретных выборов. Однако, как справедливо отмечает В.В. Игнатенко, в отличие от «информирования избирателей» для «предвыборной агитации» характерны два сущностных признака: наличие агитационной цели и неоднократность совершения с такой целью конкретных агитационных действий, указанных в законе³.

В одном из своих постановлений⁴ Конституционный Суд Российской Федерации указал, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному

¹ Какителашвили, М.М. Праймериз как инструмент незаконной финансовой поддержки на выборах // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 2. — С. 67.

² Хачатуров, Н.В. Право на предвыборную агитацию: правовое регулирование и особенности реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Николай Васильевич Хачатуров. — Ростов-на-Дону, 2004. — С. 8.

³ Игнатенко, В.В. Предвыборная агитация: особенности Законодательного регулирования и судебной практики разрешения избирательных споров // Избирательное право. — 2012. — № 1 (17). — С. 7

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 44. — Ст. 4358.

кандидату, избирательному объединению, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

Рассмотрим некоторые примеры «информационных» материалов, размещенных политической партией «Единая Россия» в период проведения предварительного голосования в 2021 году.

На рисунке 1 показан рекламный баннер, сообщающий о проведении предварительного голосования в период с 24 по 30 мая 2021 года. Сопровождается все это лаконичными лозунгами и символикой партии. Используемый контекст может вызвать у избирателя ассоциацию с выборами, тем более, что на баннере имеются формулировки, схожие с теми, которые можно увидеть в период избирательной кампании: «твой выбор», «голосование», а также партийная атрибутика.

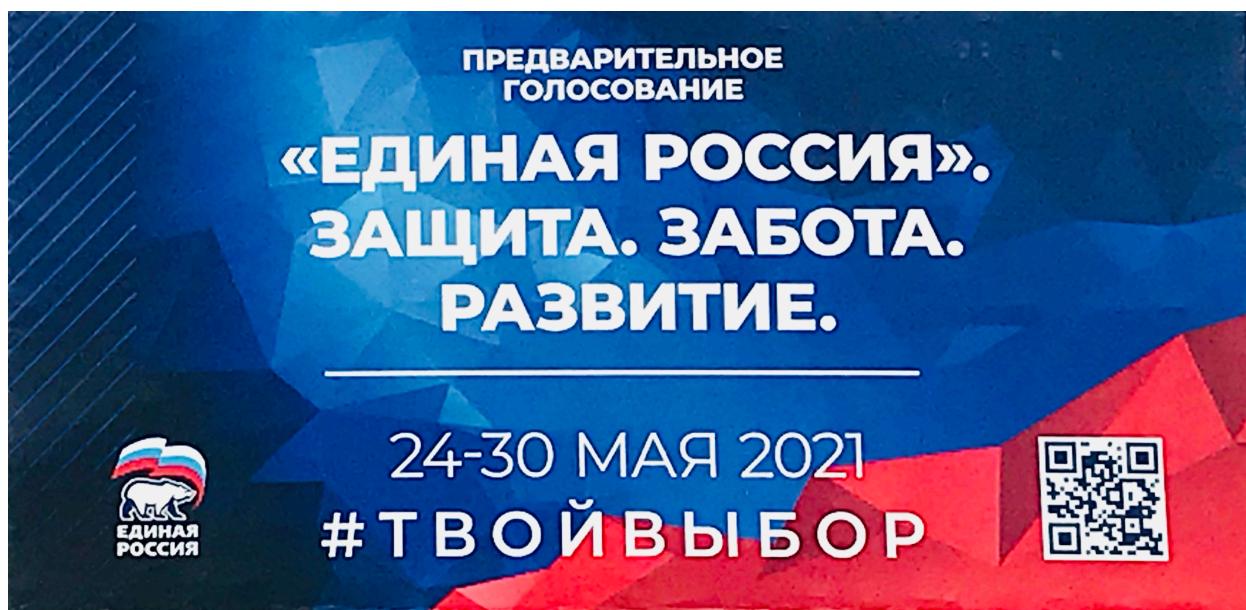


Рис. 1. Баннер предварительного голосования «Единой России» в 2021 году

На рисунке 2 представлен «информационный» баннер с фамилией, именем и фотографией участника праймериз, сопровождающийся фразой «Выбирай народного кандидата!» и эмблемой «Единой России». Посыл голосовать за конкретного кандидата (участника праймериз) вполне очевиден.

Причем указание на «предварительное голосование» настолько мелко, что разглядеть это невооруженным глазом весьма затруднительно



Рис. 2. Баннер в поддержку одного из участников праймериз в 2021 году

В одном из судебных споров был поставлен вопрос об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы на том основании, что до его официальной регистрации им в нарушение требований избирательного законодательства велась агитационная кампания¹.

Так, в период предварительного голосования кандидатом были изготовлены агитационные материалы: листовки, с указанием ФИО кандидата и его партийной принадлежности, эмблемой партии «Единая Россия», календари и значки с аналогичной символикой, было выпущено несколько изданий с информацией о кандидате. По мнению административного истца, многочисленная информация в печатных периодических изданиях в ходе проведения праймериз, имевшая место до назначения выборов, являлась агитационным материалом, склоняла избирателей к голосованию за конкретное лицо, что само по себе нарушает принцип равенства кандидатов.

¹ Решение Московского городского суда от 12.09.2016 по административному делу № 3а-1154/2016 // Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ» (<https://internet.garant.ru>) (по подписке); Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.2016 № 5-АПГ16-74 // Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ» (<https://internet.garant.ru>) (по подписке).

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд указал, что проведение политической партией «Единая Россия» праймериз и выпуск в период его проведения материалов в отношении его участников не могут служить основанием для отмены регистрации кандидата, поскольку предварительное голосование проходило ранее издания Указа Президента Российской Федерации о назначении выборов депутатов Государственной Думы, а следовательно, по смыслу избирательного законодательства, агитацией не является.

Верховный Суд Республики Марий Эл также придерживается этого подхода. В своем решении¹ он указал, что согласно понятию агитационного периода, данному в статье 49 Закона о гарантиях, начало агитационного периода не связано с проведением процедуры предварительного голосования.

Подход российских судов, изложенный выше, является сугубо формальным. Так достаточно установить, что агитационные действия совершались за рамками избирательной кампании, чтобы сделать вывод об отсутствии факта предвыборной агитации и неприменении последствий, которые могут наступить в случае нарушения порядка её проведения.

Проблема сегодня осложняется и тем, что все явственнее проявляется неравенство самих участников праймериз в проведении агитации. В Пензе в 2021 году участниками праймериз перед выборами в Государственную Думу были заявлены 33 кандидата. «На дверях частных объектов и заведений Пензы появились красочные листовки-призывы кандидатов партии власти. Появились они и на баннерах в городе. Пензенцы не видят 33 портрета претендентов на окнах магазинов, но видят лишь двух, иногда — трех. А как же равный доступ?»², — сообщает одно из пензенских СМИ.

Зарубежные исследователи отмечают, что на праймериз также может отсутствовать конкуренция, так как участие «действующих игроков» или лиц, имеющих весомый аппаратный вес, имеет тенденцию отпугивать конкурентов³.

¹ Решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 23.08.2019 по административному делу № 3а-65/2019 // Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ» (<https://internet.garant.ru>) (по подписке).

² Праймериз «по-лидински» в Пензе предсказуемо превращается... в фарс. Неужели декумовизация пензенского ЕдРа невозможна? [Электронный ресурс] // URL: https://penza-post.ru/news/23-05-2021/69902?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 30.05.2021).

³ Hirano, S., Snyder, James M. Primary Elections and the Quality of Elected Officials // Quarterly Journal of Political Science. — 2014. — № 9 (4). — Pp. 473-500.

Это не добавляет демократизма процедуре, а скорее делает её имитацией «равных возможностей».

Другие авторы более категоричны в предложениях. Например, Т.С. Болховитина, исследуя перспективы институционализации праймериз, придерживается мысли о том, что это процедура должна стать обязательной для всех политических партий, которые приняли решение участвовать в выборах. Она связывает это с тем, что диспозитивность предварительного голосования поставит партии в неравное положение, так как часть из них не обладает необходимыми материальными ресурсами для организации и проведения этого мероприятия. В связи с этим, часть партий получит возможность заранее заручиться поддержкой избирателей, а другая — нет¹.

Аналогичное предложение высказывал в своё время депутат Государственной Думы от партии «Единая Россия» В.В. Селиверстов, отмечая, что передовой опыт, который уже доказал свою политическую и электоральную пользу на практике, следует распространить на все партии, участвующие в выборах².

Вместе с тем, такой подход видится весьма сомнительным. В случае обязательности праймериз для всех без исключения политических партий остается без ответа вопрос: где взять «необходимые материальные ресурсы» тем объединениям, которые и сейчас ими не обладают? Это еще больше поставит политическую систему в напряженное положение, так как малым избирательным объединениям придется дополнительно изыскивать средства на проведение предварительного голосования, в том числе, за счет урезания расходов на избирательную кампанию. Приведем простой пример.

На рисунке 3 представлен общий размер расходов³ политических партий, представленных в Государственной Думе седьмого созыва, на

¹ Болховитина, Т.С. Праймериз в современной России: перспективы институционализации // *Via in tempore. История. Политология*. — 2017. — № 8 (257). — С. 183.

² В «Единой России» предложили законодательно закрепить проведение праймериз всеми партиями [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/politika/6844092> (дата обращения: 30.05.2021).

³ Учитывались перечисления политических партий в собственные избирательные фонды, в избирательные фонды кандидатов, выдвинутых партией, а также в иные избирательные фонды. Данные основаны на Сводных финансовых отчетах политических партий за 2016 год, размещенных на официальном сайте ЦИК РФ (http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.php).

проведенную избирательную кампанию по выборам депутатов Думы в 2016 году, а также общий предполагаемый размер расходов «Единой России» на проведение предварительного голосования перед этими выборами.

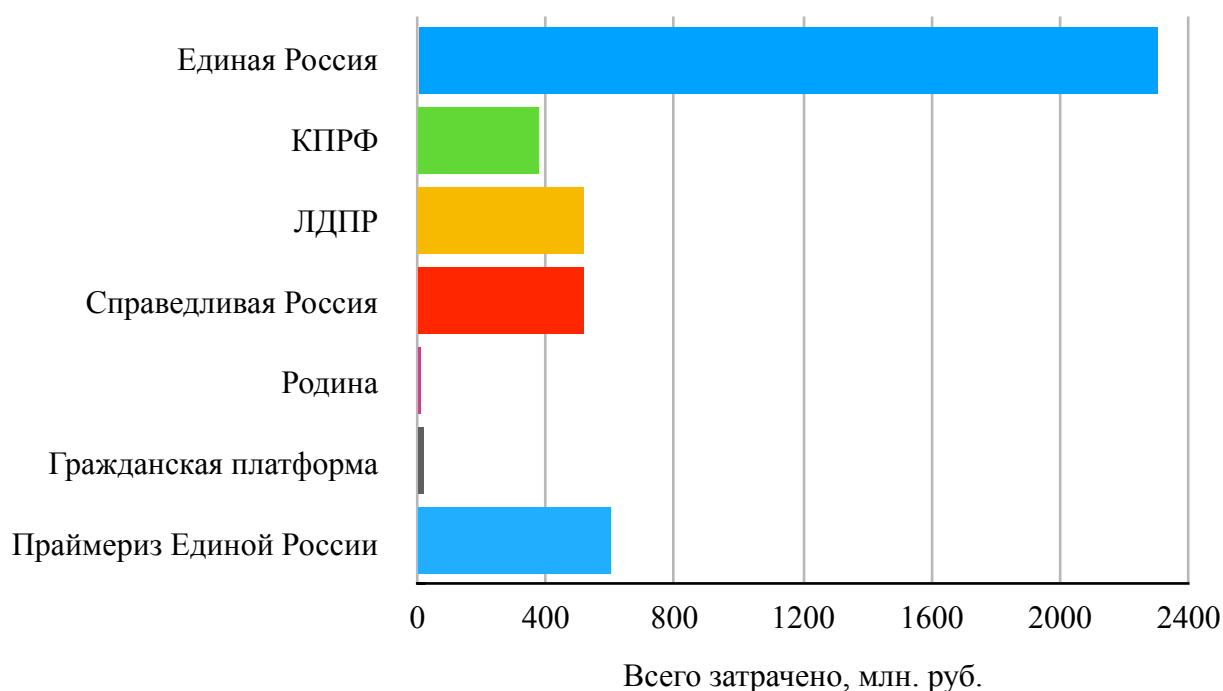


Рис. 3. Расходы на выборы депутатов Государственной Думы в 2016 году

Как видно, сумма денежных средств, израсходованных «партией власти» на проведение предварительного публичного мероприятия превышает размер расходов каждой другой политической партии на всю предвыборную кампанию. По данным Сводного финансового отчета ВПП «Единая Россия» за 2016 год¹, только изготовление избирательных бюллетеней для праймериз на фабрике АО «Гознак» обошлось примерно в 90 млн. рублей.

По мнению Т.С. Болховитиной обязательность процедуры позволит оздоровить избирательную систему путем исключения слабых партий, не способных конкурировать на достойном уровне². Здесь видятся явные политические пристрастия автора. Это не столько оздоровит политическую систему, сколько приведет к её полнейшей гибели, так как большая часть партий не сможет выполнить новые требования, или, попросту, будет

¹ URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/EDINAYA_ROSSIA.PDF (дата обращения: 31.05.2021).

² Болховитина, Т.С. Указ. соч. С. 184.

имитировать их исполнение. И это связано даже не столько с отсутствием необходимых материальных ресурсов, сколько с дефицитом кадров малых политических партий, у которых «короткая скамейка запасных кандидатов».

В России праймериз все еще остается консультативным механизмом выявления «кандидатов в кандидаты». В большинстве случаев партийные нормы прямо указывают, что результаты праймериз учитываются при принятии решения о выдвижении, не имея под собой никаких реальных механизмов защиты прав победившего участника праймериз на включение в окончательный список. Это ведет к игнорированию мнения избирателей, к росту недоверия ко всей политической системе в целом.

В связи с этим полагаем, что предварительное голосование однозначно нуждается в законодательном регулировании, однако лишь в отношении открытой (или смешанной) модели, так как в этом случае участником таких отношений становится рядовой избиратель. Вместе с тем пределы такого регулирования ограничены и вытекают из самой сути конституционно-правового статуса политических партий.

Европейский Суд по правам человека в одном из дел пришел к выводу, что политические партии являются формой объединения, необходимой для надлежащего функционирования демократии. Учитывая их роль, любые меры, принимаемые против них, затрагивают как свободу ассоциации, так и, следовательно, демократию в соответствующем государстве¹.

Становясь участниками избирательных правоотношений, правоотношений, связанных с деятельностью выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, политические партии все более подчиняются императивным методам регулирования, поскольку для законодательства они выступают в качестве объекта новых правоотношений, в рамках которых требуется обеспечить реализацию всего спектра конституционных принципов².

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 13.02.2003 по делу «Партия «Рефах» и другие против Турции» (Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey), жалобы № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98 [Электронный ресурс] // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-60936> (дата обращения: 30.05.2021).

² Постников, А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. — 2013. — № 5 (197). — С. 8.

В Положении о правовом регулировании деятельности политических партий¹, принятом Венецианской комиссией в 2010 году, отмечается, что правовое регулирование политических партий следует осуществлять умеренно (§ 50). Как правило, внутренний распорядок партийной жизни должен быть ограждён от вмешательства государства. Партии должны иметь возможность определять членов своего руководства и выдвигать кандидатов для участия в выборах без какого бы то ни было вмешательства правительства. Однако при подборе кандидатов и определении их места в избирательных списках необходимы ясные и прозрачные критерии с тем, чтобы и недавно принятые члены партии (включая женщин и представителей меньшинств) были бы допущены к партийным постам, на уровне которых осуществляется процесс подготовки и принятия решений (§ 113).

Вопросы регулирования деятельности политических партий неоднократно являлись предметом рассмотрения и Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлении² по делу о проверке некоторых положений Закона о партиях Суд подчеркивал, что государство может и, по сути, должно определять порядок и условия реализации гражданами Российской Федерации активного и пассивного избирательного права, в том числе порядок выдвижения кандидатов в депутаты. Именно реальной способностью политических партий выполнять указанную публичную функцию предопределяется выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений. Этим, в свою очередь, предопределяются характер и нормативное содержание обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, и условий их участия в выборах.

¹ Положение о правовом регулировании деятельности политических партий (принято Венецианской комиссией на 84 пленарном заседании 15-16 октября 2010 года) [Электронный ресурс] // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (дата обращения: 30.05.2021).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 30. — Ст. 3989.

Однако политическая партия вправе самостоятельно определять условия, при которых граждане могут участвовать в её деятельности, в том числе в качестве кандидатов в составе списка кандидатов на выборах. Возложение же на политическую партию обязанности выдвигать любых лиц, желающих реализовать свое пассивное избирательное право, в качестве кандидатов (включать их в списки кандидатов) на выборах создавало бы для таких лиц легальные возможности для злоупотребления своим конституционным правом в ущерб избирательным и иным конституционным правам членов данной политической партии и поддерживающих её избирателей¹.

Очевидно, что принудить партии к соблюдению демократических норм в их внутренней жизни почти невозможно, можно лишь стимулировать к этому². И в этом видится необходимость предусмотреть праймериз в качестве диспозитивных мероприятий, предоставляя партиям некоторые преимущества в случае их проведения.

Например, в Закон о гарантиях возможно включить положение, согласно которому в случае выдвижения кандидата на основании результатов предварительного голосования, правом участия в котором имели граждане, обладающие активным избирательным правом и проживающие на территории соответствующего избирательного округа, подтверждение поддержки выдвижения в виде сбора подписей или прохождения «муниципального фильтра» не требуется. В таком случае кандидат, победивший на праймериз, уже заручается поддержкой электората и дополнительные процедуры представляются излишними. Однако следует предусмотреть нижний порог явки на голосование, при котором праймериз может быть засчитан в качестве альтернативы сбора подписей, и

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.11.2009 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 47. — Ст. 5709.

² Кынев, А.В. Указ. соч. С. 124.

необходимый процент поддержки кандидата от общего числа лиц, принявших участие в голосовании.

Более императивное регулирование следует осуществить в отношении агитации в ходе праймериз, включив в Закон о гарантиях норму о том, что суд, по заявлению заинтересованного лица, вправе признать материалы, распространяемые в ходе предварительного голосования, агитационными материалами, и применить к ним соответствующие положения Закона о гарантиях. Также, видится возможным наделить суд правом включить суммы, затраченные на изготовление и распространение таких материалов в общий размер избирательного фонда соответствующего избирательного объединения или кандидата на выборах.

В случае проведения открытых праймериз их итоги должны связывать политическую партию при принятии решения о выдвижении кандидата или списка кандидатов. В свою очередь лица, одержавшие победу в ходе предварительного голосования, должны иметь гарантии на выдвижение, вплоть до права требования отмены регистрации кандидата или списка кандидатов, выдвинутого или сформированного при игнорировании итогов праймериз.

Представляется, что государственное регулирование предварительного голосования следует осуществлять постепенно, работая как с политическими партиями, так и с избирателями, разъясняя последним смысл и порядок проведения голосования, а также его отличия от основных выборов. Путем предоставления некоторых преимуществ тем партиям, которые решат применять праймериз для определения потенциальных кандидатов, необходимо стимулировать заинтересованность и у других участников избирательного процесса в применении новых демократических процедур, тем более, что зачатки государственного регулирования праймериз уже имеются¹.

¹ Речь в данном случае идет о том, что в середине 2019 года Правительство Российской Федерации предоставило политическим партиям возможность присоединиться к инфраструктуре интернет-портала «Госуслуги» в целях осуществления предварительного голосования. См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2019 № 1126 «О некоторых вопросах использования инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» // Собрание законодательства РФ. — 2019. — № 36. — Ст. 5030.

3.2 Перспективы использования праймериз в России

Российская Федерация переживает не простой период развития своей политической системы. Международные конфликты, подталкивающие законодателя искать способы предупреждения вмешательства иностранного элемента во внутренние дела, что, по сути, ведет к легальному отстранению части населения от участия в управлении делами государства, с одной стороны, и возрастающая социальная напряженность с другой, поднимает проблему недоверия граждан к политическим институтам и власти в целом.

Это может быть объяснено тем, что в России недостаточно развита система политических партий, которые по своему предназначению являются проводником между государством и населением. Именно они призваны в рамках демократических принципов аккумулировать интересы народа, тем самым задавая вектор политического развития.

По словам Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, у гражданского и политического сообщества нашей страны недостаточно собственного исторического опыта состязательной партийной демократии¹. Однако сегодня, вместо развития этих политических объединений, наметилась тенденция их численного сокращения. Растет и недоверие к ним со стороны избирателей. В их глазах партии превращаются в декоративные элементы, способствующие законодательной защите и представительству ряда элитных групп².

Руководитель Фонда развития гражданского общества Константин Костин предостерегал о нарастающем кризисе доверия, однако, по его мнению, «он захватывает не партии как таковые, а деятелей, с которыми та или иная политическая сила ассоциируется. Поэтому необходимости в создании новых политических сил нет, достаточно появления новых ярких личностей в уже существующих брендах»³.

¹ Зорькин, В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. — 2012. — № 6. — С. 1-12.

² См.: Абрадова, Е.С. Партии и выборы в современной России // Власть. — 2021. — № 2. — С. 102-106.

³ Россияне все меньше доверяют политическим партиям [Электронный ресурс] // URL: <https://wek.ru/rossiyane-vse-menshe-doverayut-politicheskim-partiyam> (дата обращения: 30.05.2021).

Действительно, политологи отмечают некую трансформацию партий — они все больше становятся электоральными, когда идеология отступает на второй план, а главными функциями становятся выдвижение кандидатов и мобилизация избирателей в поддержку определенного лица¹.

Но обновление политических элит, участвующих в принятии значимых государственных решений, — задача не простая. Тем более, сложившиеся в России каналы рекрутирования новых людей имеют предельно слабую «пропускную способность»². Более того, критерии, в соответствии с которыми лицо выдвигается на выборную должность или получает соответствующее назначение, четко не определены. Однако представительные органы государственной власти и местного самоуправления должны являться площадкой для неординарных политиков, смелых и харизматичных ораторов.

Предварительное голосование способно внести некоторую ясность в процесс отбора кандидатов для последующего выдвижения на выборы, так как победа в нем зависит не столько от имеющегося аппаратного веса того или иного участника, сколько от реальных достижений в общественной жизни, практики партийной работы. Анализ опыта предварительного голосования в нашей стране свидетельствует о действительной заинтересованности партий в его использовании. И государство должно способствовать распространению такой процедуры.

Кандидату участие в предварительном голосовании, в случае победы, позволяет использовать ресурсы политической партии для успешного проведения своей основной предвыборной кампании, что в условиях «удорожания» избирательного процесса способствует привлечению на политическую арену новых игроков. Политическая партия, в свою очередь, получает электорально сильного депутата, заручившегося существенной поддержкой избирателей, что ведет к повышению рейтинга самого объединения, сплоченности его членов и сторонников.

¹ Богомяков, В.Г. Политические партии и партийные системы: учебное пособие для студентов университетов / В.Г. Богомяков, Р.А. Бурханов. — Нижневартовск: Из-во Нижневарт. гос. ун-та, 2014. — С. 6.

² Тимофеев, А.А. Смена политической элиты как необходимый фактор экономического развития страны // Коммуникология. — 2016. — № 6. — С. 142.

Сегодня имеется тенденция снижения возрастного критерия участников праймериз. Это свидетельствует о том, что молодежи ближе новые формы политической активности, которые позволяют добиться результатов в зависимости от собственных достижений. Молодое поколение, более подверженное участию в нелегальных политических акциях, должно получить реальную возможность и перспективу реализации права на участие в управлении делами государства. В связи с чем, некоторые исследователи и вовсе называют праймериз «локомотивом продвижения молодежи в политику»¹. Опробованный «Единой Россией» в 2011 году молодежный праймериз показал высокую активность его участников. По словам одного из лидеров петербургских единоросов, «если также энергично ребята будут работать и в дальнейшем, то насчет рейтингов нашей партии следует не волноваться»².

Проведенный в мае 2021 года общефедеральный праймериз «Единой России» положил основу формирования политической дискуссии задолго до начала основной избирательной кампании. Наиболее обсуждаемыми в средствах массовой информации темами стали итоги голосования, возможные фальсификации, а также рекордная явка — около 12 млн. человек³. Если такой показатель явки реально соответствует действительности, то следует признать, что предварительное голосование постепенно начинает находить поддержку среди рядового избирателя, а, следовательно, реформирование политической системы идет в верном направлении.

Дальнейшее придание праймериз формы поддержки выдвижения кандидата наряду со сбором подписей избирателей и прохождением «муниципального фильтра», будет способствовать распространению такого механизма, развитию внутрипартийной демократии, упрощению процедуры выдвижения кандидатов.

К сожалению, отсутствие внимания законодателя к этой процедуре может быть связано с тем, что в большей мере праймериз используется

¹ Аксенов, Ю.М. Праймериз: исторический опыт, реалии и перспективы: монография / Ю.М. Аксенов, О.Н. Попова. — М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2012. — С. 27.

² Там же. С. 42.

³ Крутов, М. Что не так с праймериз «Единой России» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.svoboda.org/a/31284838.html> (дата обращения: 01.06.2021).

«Единой Россией», занимающей большинство мест в российском парламенте. И этой политической силе не выгодно законодательно урегулировать механизм, который, несомненно, дает ей реальные преимущества на выборах. Партийные нормы легче поддаются правке, более того, ответственность за их нарушение наступает не всегда.

В случае грамотной реализации предварительное голосование будет способствовать укреплению политических партий, их связи с избирателями и росту общественного диалога, который так необходим любому государству для улаживания социальных конфликтов и принятия решений в интересах большинства. В России еще не накоплено такой практической основы проведения праймериз как, например, в США, но, тем не менее, его активное использование имеет под собой реальные перспективы дальнейшей демократизации общественно-политической системы. Открытой и честной конкуренции — вот чего не хватает не только выборам, но и внутривыборной жизни.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С момента принятия Конституции Российской Федерации, когда начался новый этап становления отечественной демократии, прошло уже более 25 лет. За это время многое изменилось в общественной жизни, были коренным образом пересмотрены взгляды на отношения между личностью, обществом и государством. Важнейший принцип конституционализма — принцип народовластия, реализующийся путем свободных периодических выборов и референдума, получил реальное воплощение в практике государственного строительства.

История становления институтов непосредственной демократии в России свидетельствует о постепенном развитии представительских начал при формировании высших органов государственного и местного управления, совершенствовании и формализации процедур, их законодательного оформления. Государство на протяжении всего периода своего существования находилось в поиске более совершенных механизмов учета мнения населения при решении важнейших вопросов.

Сегодня выборы в России являются регулярным и повсеместным явлением, отвечающим общемировым представлениям о демократической составляющей этого института. Путем их происходит замещение важнейших государственных должностей, формирование представительных органов на всех уровнях организации публичной власти. Избирательный процесс становится все более формализованным. Детальному регулированию подвергается стадия выдвижения кандидатов, являющаяся непосредственным стартом избирательной кампании лица, намеревающегося участвовать в выборах.

Наметившаяся тенденция ограничения пассивного избирательного права в зависимости от наличия поддержки того или иного избирательного объединения, заставляет искать новые способы для обеспечения его реализации беспартийными гражданами.

Расширению демократических начал на стадии выдвижения кандидатов, включенности общества в обсуждение этих вопросов способствует процедура праймериз, занявшая свою нишу в избирательном процессе России. Они предшествуют этапу выдвижения кандидатов и заключают в себе выборные механизмы.

Праймериз, возникший в США как реакция на необходимость ограничения власти партийной верхушки, должен основываться на демократических принципах, таких как отсутствие дискриминационных ограничений на этапе выдвижения и регистрации участников, равенство их прав, тайность голосования, участие большого круга голосующих и др. В противном случае все может свестись к имитации демократии: специально отобранные выборщики будут голосовать за специально отобранных кандидатов.

Применительно к России более корректным является понятие «предварительное голосование», однако англоязычная транскрипция «праймериз» также является приемлемой.

Такая процедура определяется как комплекс последовательных мероприятий, направленных на выявление лиц, в последующем выдвигаемых (единолично или в составе списка) политической партией или иным избирательным объединением в депутаты или на иную выборную должность, проводимых на основе демократических принципов с участием широкого круга голосующих.

Праймериз заключают в себе определенные цели. Общая состоит в выявлении лиц для последующего их выдвижения в качестве кандидатов. Частные следует выделять в зависимости от применяемой модели.

Открытая модель, предполагающая участие в голосовании не только партийных лиц, но и рядового избирателя, делает акцент на эмоциональной составляющей, призвана повысить популярность и узнаваемость кандидата задолго до начала предвыборной гонки. Она помогает наиболее достоверно определить настроения избирателей, так как голосуя на праймериз, человек

отдает свой голос тому или иному кандидату, и с высокой долей вероятности в последующем его выбор будет таким же.

Партиям предпочтительно использовать механизм, который все больше приближен по внешним признакам к выборам, в связи с тем, что он обеспечивает двойную легитимность избранного кандидата: сначала он получает поддержку на праймериз, проводимых на основе тех же принципов, что и выборы, затем его статус «народного кандидата» подтверждается на выборах.

При закрытых моделях частные цели состоят в том, чтобы исключить «кулуарность» при решении вопроса о составе партийного списка и (или) выдвигаемого кандидата, повысить демократические начала принятия решений внутри самой партии на основе конкуренции.

Зарубежный опыт предварительного голосования показывает две принципиально разные модели его регулирования: с активным участием государства в его организации и проведения, и с полным дистанцированием государства от решения подобных вопросов. Однако даже в последнем случае все чаще высказываются предложения о принятии специального закона о порядке его проведения.

Россия накопила достаточный практический опыт проведения праймериз. Его анализ, наряду с сильными сторонами, позволил выявить некоторые слабости и противоречия. Часть из них связана с «родовыми», генетическими недостатками, проявляющимися и в условиях западноевропейских стран, часть обусловлена специфическими российскими условиями.

Так, к первым относится, как правило, акцент на эмоциональной составляющей мотивации предварительного голосования, делаая его способом повышения популярности кандидатов среди населения. Вторая группа противоречий связана с особенностями российской нормативно-правовой системы, регулирующей политические процессы в стране, и, прежде всего, избирательного законодательства. Процедура предварительного голосования в России, в отличие от ряда зарубежных стран, законодательно не

урегулирована. Этот пробел компенсируется за счет все возрастающей роли партийного нормотворчества.

Но неурегулированность этих отношений позволяет безгранично и без какой-либо ответственности раздвигать рамки агитационной кампании, осуществлять дополнительное финансирование, манипулировать настроениями избирателей, что способствует созданию незаконных преимуществ на выборах, нивелирует демократическую ценность процедуры, все больше превращая её в типичную политтехнологию, вызывающую недоверие в глаза избирателей.

Это наводит на мысль о необходимости скорейшего законодательного оформления праймериз в России. Однако государственное вмешательство во внутрипартийные дела не должно быть произвольным и чрезмерным. Необходимо найти устойчивый баланс между интересами политической партии и её правом принимать решения, касающиеся вопросов исключительного ведения партии. В этом отношении законодательные нормы должны быть максимально диспозитивными, не навязывать проведение праймериз всем политическим партиям, оставляя данный вопрос, безусловно, на усмотрение самого объединения.

Интерес к такому механизму следует стимулировать путем закрепления некоторых преимуществ, например, освободив партии, практикующие праймериз, от необходимости сбора подписей или прохождения «муниципального фильтра».

Предварительное голосование способно внести некоторую ясность в процесс отбора кандидатов для последующего выдвижения на выборы, так как победа в нем зависит не столько от имеющегося аппаратного веса того или иного участника, сколько от реальных достижений в общественной жизни, практики партийной работы.

Правильная его реализация будет способствовать укреплению политических партий, их открытости, повышению политической грамотности населения, а реальный учет его мнения, высказанный при голосовании, позволит повысить значимость роли политических партий в электоральных кругах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Российская газета. — 04.07.2020. — № 144.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
3. Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2018) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 51. — Ст. 6270.
4. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
5. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 29. — Ст. 2950.
6. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2019 № 1126 «О некоторых вопросах использования инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» // Собрание законодательства РФ. — 2019. — № 36. — Ст. 5030.

8. Закон Новгородской области от 21.06.2007 № 121-ОЗ «О выборах Главы муниципального образования в Новгородской области» (ред. от 31.05.2021) // Новгородские ведомости. — 2007. — № 87-88.

9. Закон Республики Калмыкия от 22.12.2010 № 244-IV-3 «О некоторых вопросах проведения выборов депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» (ред. от 15.05.2018) // Хальмг Унн. — 2010. — № 235-236.

10. Закон Рязанской области от 05.08.2011 № 64-ОЗ «О выборах главы муниципального образования в Рязанской области» (ред. от 19.07.2019) // Рязанские ведомости. — 2011. — № 146.

11. Закон Чеченской Республики от 25.05.2016 № 15-РЗ «О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики» (ред. от 22.11.2020) // Вести Республики. — 2016. — № 101-102.

12. Манифест от 06.08.1905 «Об учреждении Государственной Думы» // Полное собрание законов Российской империи. — Собр. III. Т. XXV. Отд-ние 1-е. — 1908. — Ст. 26656. (утратил силу).

13. Постановление Временного правительства от 20.07.1917 «Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание» // Сборник указов и постановлений Временного правительства. — 1917. — Ст. 916. (утратило силу).

14. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10.07.1918) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. — 1918 — № 51. — Ст. 582. (утратила силу).

15. Декрет ВЦИК СССР от 13.10.1925 «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских советов и о созыве съездов советов» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. — 1925. — № 79. — Ст. 603. (утратил силу).

16. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного

VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. — 1936. — № 283. (утратила силу).

17. Постановление ЦИК СССР от 09.07.1937 «Об утверждении Положения о выборах в Верховный Совет СССР» // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. — 1937. — № 43. — Ст. 182. (утратило силу).

18. Закон Союза Советских Социалистических Республик от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости ВС СССР. — 1988. — № 49. — Ст. 729. (утратил силу).

19. Указ Президента Российской Федерации от 01.10.1993 № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» (ред. от 04.02.1994) // Российская газета. — 1993. — № 188. (утратил силу).

20. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 21. — Ст. 1919. (утратил силу).

Судебная и правоприменительная практика

21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 44. — Ст. 4358.

22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в

связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 30. — Ст. 3989.

23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.11.2009 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 47. — Ст. 5709.

24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 53 (ч. II). — Ст. 8062.

25. Постановление Европейского Суда по правам человека от 04.07.2013 по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04 и 15162/05) (Первая секция) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. — 2014. — № 2.

26. Решение Московского городского суда от 12.09.2016 по административному делу № 3а-1154/2016 // Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ» (<https://internet.garant.ru>) (по подписке).

27. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.2016 № 5-АПГ16-74 // Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ» (<https://internet.garant.ru>) (по подписке).

28. Решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 23.08.2019 по административному делу № 3а-65/2019 // Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ» (<https://internet.garant.ru>) (по подписке).

Научная и учебная литература

29. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. Т. 1. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. — 864 с.

30. Авакьян, С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. — М.: Юстицинформ, 2015. — 640 с.

31. Автономов, А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: РИОР; ИНФРА-М, 2012. — 476 с.

32. Аксенов, Ю.М. Праймериз: исторический опыт, реалии и перспективы: монография / Ю.М. Алексеев, О.Н. Попова. — М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2012. — 156 с.

33. Аксенов, Ю.М. Предварительное партийное голосование: конституционно-правовые проблемы. — М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2012. — 200 с.

34. Алексеев, С.С. Теория права. — М.: Издательство БЕК, 1995. — 320 с.

35. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. — 6-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2007. — 784 с.

36. Богданова, Н.А. Система науки конституционного права. — М.: Юристъ, 2001. — 256 с.

37. Богомяков, В.Г. Политические партии и партийные системы: учебное пособие для студентов университетов / В.Г. Богомяков, Р.А. Бурханов. — Нижневартовск: Из-во Нижневарт. гос. ун-та, 2014. — 72 с.

38. Герасименко, Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Татьяна Владимировна Герасименко. — Тюмень, 2003. — 20 с.

39. Гоббс, Т. Левиафан / пер. с англ. А. Гутермана. — М.: РИПОЛ классик, 2020. — 608 с.
40. Головин, А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: курс лекций. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. — 256 с.
41. Дюверже, М. Политические партии / перев. с фр. Л.А. Зиминной. — М.: Академический проект, 2002. — 560 с.
42. Жилияев, А.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебное пособие. — Омск: Омская академия МВД России, 2016. — 89 с.
43. Иванченко, А.В. Пропорциональная избирательная система в России : история, соврем. состояние, перспективы / А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев; Независимый ин-т выборов. — М.: Аспект Пресс, 2005. — 332 с.
44. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — 935 с.
45. Избирательное право Российской Федерации: учеб. пособие / В.В. Игнатенко, С.Д. Князев, О.Е. Кутафин и др.; Избират. комис. Иркут. обл. — Иркутск: Изд. ВСЦПИ, 2001. — 332 с.;
46. Кравченко, О.А. Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании: монография / науч. ред. Н.Т. Ведерников. — М.: Проспект, 2018. — 272 с.
47. Кутафин, О.Е. Избранные труды / сост. В.В. Комарова. — Том II. — М.: Проспект, 2017. — 680 с.
48. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Часть общая: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. — 3-е изд., обновл. и дораб. — М.: Издательство БЕК, 2000. — 784 с.
49. Маркс, К. Сочинения. Т. 21 / К. Маркс, Ф. Энгельс. — 2-е изд. — М.: Политиздат, 1961. — 745 с.

50. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. — 2-е изд. — М.: Изд-во «Спарк», 2001. — 670 с.
51. Основной Закон нашей жизни / под общ. ред. П.Н. Федосеева. — М.: Политиздат, 1978. — 415 с.
52. Очерки по истории выборов и избирательного права: учеб. пособие / под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. — Калуга: Фонд «Символ», 2002. — 692 с.
53. Реут, Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации: монография. — М.: Проспект, 2020. — 160 с.
54. Селезнёв, Ф.А. История выборов в России с древнейших времен до конца XX в. (на примере Нижегородского края): учебное пособие. — Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского гос-университета, 2012. — 104 с.
55. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / А.Г. Орлов, Ю.И. Лейбо, И.А. Ракитская; науч. ред. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. — М.: РЦОИТ, 2007. — 320 с.
56. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская и др.; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. — М.: РЦОИТ, 2009. — 448 с.
57. Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, Н.А. Сапринова, А.Г. Орлов и др.; науч. ред. А.И. Иванченко, В.И. Лафитский. — М.: РЦОИТ, 2010. — 496 с.
58. Сталин, И.В. Избранные сочинения. 1921-1953. — М.: Концептуал, 2019. — 432 с.
59. Хачатуров, Н.В. Право на предвыборную агитацию: правовое регулирование и особенности реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Николай Васильевич Хачатуров. — Ростов-на-Дону, 2004. — 28 с.
60. Чиркин, В.Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

61. Чистяков, О.И. Конституция РСФСР 1918 года: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — 2-е изд., перераб. — М.: Зерцало-М, 2003. — 215 с.

62. Herrnson, Paul S. Party Campaigning in the 1980s. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988. — 176 p.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

63. Абрадова, Е.С. Партии и выборы в современной России // Власть. — 2021. — № 2. — С. 102-106.

64. Авакьян, С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 2015. — № 5. — С. 23-39.

65. Акчурин, А.Р. Конституционные гарантии и проблемы реализации пассивного избирательного права в Российской Федерации // Вестник БГУ. — 2012. — № 2. — С. 190-193.

66. Белов, С.А. Выборы членов Государственной Думы Российской империи в 1905-1912 гг. // Ленинградский юридический журнал. — 2005. — № 3. — С. 98-107.

67. Белоновский, В.Н. Юридическая ответственность по нормам Положения о выборах в Учредительное собрание // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». — 2010. — № 14 (57). — С. 74-82.

68. Биктагиров, Р.Т. Стадии российского избирательного процесса: понятие и проблемы классификации // Избирательное право. — 2013. — № 1 (21). — С. 14-20.

69. Болховитина, Т.С. Праймериз в современной России: перспективы институционализации // *Via in tempore*. История. Политология. — 2017. — № 8 (257). — С. 182-186.

70. Вилков, А.А. Особенности реализации беспартийными гражданами пассивного избирательного права на выборах в государственную думу в постсоветской России // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. — 2013. — № 1. — С. 64-69.

71. Вородюхин, С.Е., Лысенко В.А. Историко-правовые аспекты возникновения и развития института выборов в дореволюционной России // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право.* — 2020. — № 2. — С. 359-365.
72. Говоров, Ю.Л., Невзоров Б.П. Политическая и гражданская активность россиян // *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки.* — 2017. — № 2 (4). — С. 4-10.
73. Гришин, Н.В. История возникновения избирательных комиссий // *Полития.* — 2018. — № 2 (89). — С. 156-169.
74. Дементьев, В.А. Предварительное голосование как средство легитимации муниципального избирательного процесса // *Журнал российского права.* — 2019. — № 9. — С. 48-59.
75. Загайнова, Н.Н. Избирательные цензы в зеркале международных стандартов избирательного права // *Известия Алтайского государственного университета.* — 2012. — № 2-1. — С. 81-84.
76. Зорькин, В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // *Журнал конституционного правосудия.* — 2012. — № 6. — С. 1-12.
77. Зубаиров, М.Г. Выборные органы власти и управления Новгородской и Псковской феодальных республик // *Правовое государство: теория и практика.* — 2020. — № 1 (59). — С. 21-27.
78. Игнатенко, В.В. Предвыборная агитация: особенности Законодательного регулирования и судебной практики разрешения избирательных споров // *Избирательное право.* — 2012. — № 1 (17). — С. 5-25.
79. Искалиева, С.Ж., Майоров, А.Г. Партийные предварительные голосования: политтехнология или процедура формирования публичной внутрипартийной конкуренции // *Право, общество, государство: проблемы теории и истории.* Москва: РУДН. — 2017. — С. 471-474.
80. Какителашвили, М.М. Праймериз как инструмент незаконной финансовой поддержки на выборах // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2017. — № 2. — С. 65-70.

81. Камалетдинова, А.И. Особенности праймериз как политической технологии в современной России // Изв. Саратовского университета. Новая серия. Серия. Социология. Политология. — 2016. — № 3. — С. 354-357.
82. Караваев, А.А. Внутрипартийное голосование (праймериз) как фактор развития демократии в современной России (на примере Алтайского края) // Власть. — 2012. — № 11. — С. 65-70.
83. Кравец, Д.А. Развитие избирательного законодательства о тайне голосования в дореволюционной России и в советский период // Изв. Саратовского университета. Новая серия. Серия. Экономика. Управление. Право. — 2016. — № 3. — С. 365-370.
84. Кынев, А.В. Внутрипартийная демократия и вмешательство государства в партийную деятельность (Российский случай) // Полития. — 2015. — № 2 (77). — С. 110-127.
85. Минникес, И.В. Источники российского избирательного права // Вестник БГУ. — 2011. — № 2. — С. 205-208.
86. Митин, Г.Н. Уставы политических партий и решения их руководящих органов как источники конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 5. — С. 38-42.
87. Мухаметов, Р.С. Сравнительный анализ праймериз в США и РФ // Дискурс-Пи. — 2016. — № 3-4. — С. 265-270.
88. Мухачев, И.В., Демьянов Е.В. Понятие и составные элементы конституционно-правового статуса избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Гуманитарные и юридические исследования. — 2017. — № 1. — С. 168-174.
89. Нудненко, Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 2. — С. 50-56.
90. Нудненко, Л.А. Праймериз в России — партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 9. — С. 51-55.

91. Петрова, Р.И. Особенности процедуры праймериз в современной России // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. — 2014. — № 3. — С. 70-76.
92. Подмарев, А.А. Реформирование Федерального законодательного регулирования ограничений пассивного избирательного права граждан России (1994–2012 гг.) // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. — 2013. — № 2. — С. 14-24.
93. Постников, А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. — 2013. — № 5 (197). — С. 5-10.
94. Постников, А.Е. О конституционно-правовом методе регулирования // Журнал российского права. — 2012. — № 12. — С. 32-38.
95. Рубанцова, Т.А. Многопартийность как политико-правовой принцип демократического государства в России // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 4. — С. 3-5.
96. Саламатова, М.С. Советская избирательная система 1918–1936 гг.: преемственность и новации // Новый ракурс. — 2013. — № 6. — С. 142-163.
97. Сербин, М.В. Источники избирательного права Российской Федерации // Юридическая наука. — 2012. — № 4. — С. 28-30;
98. Старостенко, М.В. Президентский выборы 2017 г. во Франции и Южной Корее: особенности праймериз // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 10. — С. 69-71.
99. Старостина, И.А. Новое в российском избирательном законодательстве в связи с выборами депутатов Государственной Думы седьмого созыва // Законодательство. — 2016. — № 10. — С. 10-16.
100. Тимофеев, А.А. Смена политической элиты как необходимый фактор экономического развития страны // Коммуникология. — 2016. — № 6. — С. 140-153.
101. Хрусталева, Е.Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение. — 1998. — № 2. — С. 32-35;

102. Черепанов, В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. — 2016. — № 6 (234). — С. 23-32.

103. Черепанов, В.А. Право выдвижения кандидатов в структуре избирательных прав граждан // Конституционное и муниципальное права. — 2015. — № 10. — С. 48-53.

104. Черепанов, В.А. Пропорциональная избирательная система: за и против // Журнал российского права. — 2013. — № 6 (198). — С. 87-98.

105. Чуров, В.Е. Институт выборов в России и мировой опыт // Избирательное право. — 2012. — № 3 (19). — С. 2-13.

106. Шишкина, Н.Э. «Праймериз» как предстадия избирательного процесса // Сибирский юридический вестник. — 2008. — № 1. — С. 30-34.

107. Яковлева, О.А. К вопросу об особенностях функционирования избирательной системы Российской империи в начале XX в. (на примере выборов депутатов в III Государственную Думу в Приамурье) // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. — 2008. — № 3 (История). — С. 72-81.

108. Flanders, Ch. What do we want in Presidential Primary? An Election Law Perspective // University of Michigan Journal of Law Reform. — 2011. — № 44. — Pp. 901-945.

109. Hirano, S., Snyder, James M. Primary Elections and the Quality of Elected Officials // Quarterly Journal of Political Science. — 2014. — № 9 (4). — Pp. 473-500.

110. Kemahlioglu, Ozge, et al. Why Primaries in Latin American Presidential Elections? // The Journal of Politics, vol. 71. — 2009. — № 1. — Pp. 339-352.

111. Wojtasik, W. Functions of elections in democratic systems // Political Preferences. — 2013. — № 4/2013. — Pp. 25-38.

Источники на электронных носителях

112. Бунин, И. Праймериз во Франции: история и современность [Электронный ресурс] // URL: <http://politcom.ru/21268.html> (дата обращения: 30.05.2021).

113. В «Единой России» предложили законодательно закрепить проведение праймериз всеми партиями [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/politika/6844092> (дата обращения: 30.05.2021).
114. Выборы мэра Москвы: Праймериз слева [Электронный ресурс] // URL: <https://msk.kprf.ru/2018/04/19/41058/> (дата обращения: 30.05.2021).
115. Голосование [Электронный ресурс] // Википедия. Свободная энциклопедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Голосование> (дата обращения: 15.05.2021).
116. Журавлев, В.П., Фортунатов, В.В. Избирательное законодательство и выборы в 1937-1987 гг. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rcoit.ru/lib/history/1918-1990/17084/> (дата обращения: 15.05.2021).
117. Зюганов раскритиковал систему праймериз [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20160305/1385256325.html> (дата обращения: 30.05.2021).
118. История праймериз в США. [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/info/2628066> (дата обращения: 15.05.2021).
119. Канкия, Д. Как бюджетников принуждают голосовать на праймериз «Единой России» и тестировать интернет голосование ЦИК [Электронный ресурс] // URL: <https://www.golosinfo.org/articles/145161> (дата обращения: 30.05.2021).
120. Касс, А. Обнуляй и властвуй: как и зачем россиян принуждают голосовать за поправки [Электронный ресурс] // URL: <https://news.ru/investigations/ne-tolko-byudzhethniki-kak-rossiyan-zastavlyayut-golosovat-za-obnulenie/> (дата обращения: 15.05.2021).
121. Крутов, М. Что не так с праймериз «Единой России» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.svoboda.org/a/31284838.html> (дата обращения: 01.06.2021).
122. Мельников, Р. В ДНР объявили результаты праймериз [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2016/10/03/v-dnr-obiavili-rezultaty-prajmeriz.html> (дата обращения: 30.05.2021).

123. Памфилова, Э. Механизм сбора подписей нужно менять [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo.ru/news/213690/> (дата обращения: 15.05.2021).

124. Положение о народном голосовании (праймериз) по выборам кандидата на президентских выборах-2018 от левых сил [Электронный ресурс] // URL: <https://www.leftfront.org/candidate2018/rules.php> (дата обращения: 30.05.2021).

125. Положение о порядке проведения народного предварительного голосования Всероссийской политической партией «Единая Россия» в 2011 году [Электронный ресурс] // URL: <https://er.ru/activity/news/polozhenie-o-poryadke-provedeniya-narodnogo-predvaritelnogo-golosovaniya> (дата обращения: 05.05.2021).

126. Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в 2016 году [Электронный ресурс] // URL: <https://pg2016.er.ru/images/docs/file/polozhenie-o-predvaritelnom-golosovanii.pdf> (дата обращения: 05.05.2021).

127. Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации (утверждено решением Генерального совета от 01.03.2021) (ред. от 12.03.2021) [Электронный ресурс] // URL: https://pg.er.ru/files/pol_fed_20210312.pdf (дата обращения: 15.05.2021).

128. Положение о правовом регулировании деятельности политических партий (принято Венецианской комиссией на 84 пленарном заседании 15-16 октября 2010 года) [Электронный ресурс] // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (дата обращения: 30.05.2021).

129. Положение о проведении голосования (праймериз) по определению кандидата на должность мэра города Москвы от Партии «Яблоко» (утверждено

решением Бюро Партии «Яблоко» от 25.04.2018 № 2075) [Электронный ресурс] // URL: https://www.yabloko.ru/files/webform/polozhenie_praymeriz.pdf (дата обращения: 05.05.2021).

130. Постановление Европейского Суда по правам человека от 13.02.2003 по делу «Партия «Рефах» и другие против Турции» (Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey), жалобы № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98) [Электронный ресурс] // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-60936> (дата обращения: 30.05.2021).

131. Правила проведения праймериз Демократической коалиции ПАРНАС к выборам в Государственную Думу 2016 года (утверждены решением ЦБК № 03/02 от 15.02.2016) (ред. от 13.04.2016) [Электронный ресурс] // URL: https://www.parnasparty.ru/images/data/docs/57124756d8544_03.02.Правила%20проведения%20праймериз.j.v1.1.pdf (дата обращения: 05.05.2021).

132. Праймериз «по-лидински» в Пензе предсказуемо превращается... в фарс. Неужели декумовизация пензенского ЕдРа невозможна? [Электронный ресурс] // URL: https://penza-post.ru/news/23-05-2021/69902?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 30.05.2021).

133. Регламент предварительного голосования Всероссийской политической партии «Единая Россия» в 2016 году [Электронный ресурс] // URL: <https://pg2016.er.ru/doc/memo/reglament/407/411/> (дата обращения: 05.05.2021).

134. Россияне все меньше доверяют политическим партиям [Электронный ресурс] // URL: <https://wek.ru/rossiyane-vse-menshe-doverayayut-politicheskim-partiyam> (дата обращения: 30.05.2021).

135. Старцев, С. В Италии проходят праймериз правящей Демократической партии [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20170430/1493400956.html> (дата обращения: 15.05.2021).

136. Устав Всероссийской политической партии «Единая Россия» (утверждён на I Съезде Партии 01.12.2001) (ред. от 23.11.2019) // URL:

<https://minjust.gov.ru/uploaded/files/ustavedinayarossiya7.doc> (дата обращения: 30.05.2021).

137. Хлебин, А. В российских регионах жалуются на принуждение к участию в праймериз «Единой России» [Электронный ресурс] // URL: <https://bloknot.ru/politika/v-rossijskih-regionah-zhaluyutsya-na-prinuzhdenie-ih-k-uchastiyu-v-prajmeriz-edinoj-rossii-677566.html> (дата обращения: 30.05.2021).

138. Эволюция избирательного законодательства в современной России: доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» [Электронный ресурс] // URL: <https://opuo.ru/wp-content/uploads/2021/02/Doklad-NOM-Evolyuciya-izbiratelno-go-zakonodatelstva-v-sovremennoj-Rossii.pdf> (дата обращения: 30.05.2021).

139. Эпштейн, А. Праймериз в правящей партии Израиля: лидируют выходцы из России [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mk.ru/politics/2019/02/07/praymeriz-v-pravyashhey-partii-izrailya-lidiruyut-vykhodcy-iz-rossii.html> (дата обращения: 30.05.2021).

140. Argentina Law № 26.571 «National Electoral Code» — 2009 [Электронный ресурс] // URL: <https://observatoriolegislativocele.com/en/national-electoral-code-law-26571-3/> (дата обращения: 05.05.2021).

141. Primary election (political process, United States) [Электронный ресурс] // URL: <https://www.britannica.com/topic/primary-election> (дата обращения: 30.05.2021).