

**ВНЕДРЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ГОЛОСОВАНИЯ
КАК ОТДЕЛЬНОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИИ
В ПРАКТИКУ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ
INTRODUCTION OF THE INSTITUTE OF PRELIMINARY VOTING
AS A SEPARATE ELECTORAL TECHNOLOGY
INTO THE PRACTICE OF THE POLITICAL PROCESS IN RUSSIA**

ВЛАСОВ Валерий Александрович,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедры земельного права и экологических экспертиз Красноярского государственного аграрного университета, доцент кафедры гражданского права и процесса Сибирского юридического института МВД России, доцент кафедры государственного и муниципального управления Сибирской пожарно-спасательной академии ГПС МЧС России, действительный член РАЕН, член РАЮН, член Общественной палаты г. Красноярск, член Совета Красноярского регионального отделения общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». E-mail: vav.70@mail.ru;

VLASOV Valery Aleksandrovich,

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Land Law and Environmental Expertise Krasnoyarsk State Agrarian University, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration Siberian Fire and Rescue Academy of the Ministry of Emergency Situations of Russia, a full member of the Russian Academy of Sciences, a member of the Russian Academy of Sciences, a member of the Public Chamber of Krasnoyarsk, a member of the Council of the Krasnoyarsk regional branch of the All-Russian public organization "Association of Lawyers of Russia". E-mail: vav.70@mail.ru

Краткая аннотация: В статье автором исследуются процесс трансформации электоральных процессов посредством внедрения новых феноменов, а именно предварительного голосования в практику политического процесса Российского государства. Делается обоснованный вывод о том, что генезис развития и внедрения нового института предварительного голосования в политическую систему общества имеет как положительные, так и негативные аспекты.

Abstract: In the article, the author examines the process of transformation of electoral processes through the introduction of new phenomena, namely preliminary voting in the practice of the political process of the Russian state. A well-grounded conclusion is made that the genesis of the development and implementation of the new institution of preliminary voting in the political system of society has both positive and negative aspects.

Ключевые слова: демократия, предварительные выборы, политическая партия, политический процесс, кандидат, избирательная комиссия, доверие избирателей, предварительное голосование, праймериз.

Keywords: democracy, primary elections, political party, political process, candidate, election commission, voter confidence, preliminary voting, primaries.

Дата направления статьи в редакцию: 16.08.2021

Дата публикации: 30.11.2021

Важнейшим демократическим достижением в российском социуме следует считать переход от административно-командной системы к многопартийности в политическом пространстве. Этот закономерный процесс был обусловлен рядом объективных внешних и внутренних факторов, таких как: распад социалистического лагеря; резкий рост националистического движения (движение за независимость прибалтийских республик, движение за воссоединение Нагорного Карабаха с Арменией и т.д.); устойчивый застой КПСС, а также реальная утрата ею руководящей роли в обществе; значительное снижение влияния коммунистической идеологии; кризис как экономической, так и политической системы советского общества; в последние годы существования СССР происходило ослабление центральной публичной власти и усиление политических элит в республиках, которые входили в его состав.

Непосредственно в самой Конституции Российской Федерации прямо законодатель закрепил, что: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2)»; и «осуществлять власть народ может непосредственно или через своих представителей (ст. 3)» [1].

В последнее время наблюдается достаточно активный процесс динамичного развития конституционного законодательства России с использованием зарубежного опыта. В частности, последовательно подвергаются правовому анализу отдельные правовые категории, успешно апробированные в различных государствах. Одной из важнейших задач, стоящих перед юридической наукой, является проведение научных исследований по тем новым перспективным направлениям, к которым можно отнести институт предварительного голосования, который в современных условиях требует серьезного адекватного анализа.

Процедура выборов депутатов Государственной Думы регулируется Федеральным законом 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2] и Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания» [3]. Согласно данным нормативным правовым актам высшей юридической силы, выборы депутатов Государственной Думы назначаются Президентом РФ и проводятся без предварительных выборов кандидатов путем голосования. Другими словами, процедура предварительных выборов, так называемых «праймериз», в указанных выше федеральных за-

конах не предусмотрена.

Выборы депутатов любого уровня, от федерального до муниципального имеют определенные, точно указанные в законодательстве стадии (этапы). Вместе с тем, помимо предусмотренных на законодательном уровне стадий (этапов), на практике в реальной действительности имеет место быть такой феномен, как «предварительное голосование» (праймериз), который можно именовать как «предстадия» либо «внестадия».

Предварительное голосование – это так называемые первичные или предварительные выборы, проводимые внутри конкретной политической партии между заявленными претендентами, пожелавшими участвовать в той или иной избирательной компании. Его главной целью необходимо назвать возможность выявления одного кандидата, обладающего наиболее высоким «рейтингом» доверия избирателей внутри одной конкретной политической партии.

Следует отметить, тот факт, что впервые праймериз был реализован в 1842 году в США, в целях определения наиболее «успешного» кандидата для выдвижения в основные выборы. Но законодательное закрепление данного института произошло в 1903 году в штате Висконсин, когда был принят закон об обязательном внедрении праймериз в процедуру выборов, который собственно инициировал губернатор данного штата Роберт Ла Фоллетт [4]. К 1927 году такие законы имели уже все штаты рассматриваемого государства, позднее отдельные штаты отказались от его обязательного проведения. В США праймериз являются начальной стадией избирательного процесса на выборах Президента страны и выборах в представительные органы власти [5]. При этом не существует единого федерального закона, регулирующего порядок проведения праймериз, эти вопросы находятся в компетенции штатов. Более того, проведение праймериз не является обязательным для всех штатов – каждый штат вправе самостоятельно определять процедуру проведения партийных выборов кандидата [6].

Специалисты, как правило, выделяют два типа демократии: делиберативную (демократия обсуждения) и партисипаторную (демократия участия). Предварительное голосование, которое проводится в России, однозначно нельзя отнести к какому-то из указанных типов демократии. Здесь есть признаки и обсуждения, и участия граждан в определении кандидатов на выборы [7].

Как правило, основу классификации праймериз составляет такой критерий, как степень открытости: открытый тип и закрытый тип. Открытый тип допускает участие в рассматриваемой процедуре любого избирателя, а в праймериз закрытого типа могут принять участие исключительно только члены политической партии, которая проводит праймериз.

В Российской Федерации впервые праймериз в избирательном процессе были проведены в мае 2000 года по инициативе местных отделений партий «Союз правых сил» и «Яблоко» в г. Санкт-Петербурге [8].

Затем постоянно предварительное голосование стала проводить ВПП «Единая Россия». Указанный выше феномен является обязательной уставной формой внутрипартийной деятельности политической партии «Единая Россия» [9]. Так, по данным статистики в проводимом ею предварительном голосовании, проходившем 22 мая 2016 года, приняли участие 9 млн. 178 тыс. граждан (или 9,6% от общего числа избирателей в Российской Федерации) [10]. В предварительном голосовании данной партии, проходившем с 24 по 30 мая 2021 года онлайн во всех субъектах РФ, а в 42 регионах ещё и очно на избирательных участках, приняли участие около 11,7 миллионов избирателей [11].

Автор настоящей статьи неоднократно принимал личное участие в предварительном голосовании ВПП «Единая Россия». Например, был участником праймериз по выдвижению кандидатом в Губернаторы Красноярского края 2014 года (на XXVII партийной конференции Красноярского регионального отделения 21 июня 2014 года занял второе место после и.о. Губернатора Красноярского края В.А. Толоконского) [12].

Предварительное голосование проводится в соответствии с внутрипартийными документами «Единой России». На сайте политической партии «Единая Россия» размещено два таких документа: «Положение о предварительном голосовании» [13] и «Регламент предварительного голосования» [14]. Оба документа подготовлены в соответствии с уставом партии и к реализации избирательного законодательства не имеют отношения. Из этого следует, что любые нарушения Положения и Регламента, которые могли иметь место на предварительном голосовании, не являются нарушениями законодательства о выборах, за них не установлена административная ответственность.

В соответствии с Положением и Регламентом, выдвижение кандидатов организуется исключительно добровольно на основе самовыдвижения. Право вносить съезду предложения по кандидатам на предварительное голосование есть у председателя партии «Единая Россия». «В этом случае голосование делегатов съезда за включение таких кандидатур в бюллетень для тайного голосования по выдвижению федерального списка кандидатов (кандидатов по одномандатным округам) на выборах депутатов Государственной Думы является для них прохождением процедуры предварительного голосования», – указывается в Положении о порядке проведения народного предварительного голосования. Другими словами, делегаты съезда также могут быть своего рода выборщиками для кандидатов в интересах дальнейшего включения их в избирательный список партии.

Участие в предварительном голосовании является обязательным для претендентов в избирательный список «Единой России». Как отмечается в содержании Положения о проведении предварительного голосования, они призваны предоставить возможности «гражданам РФ, общественным объединениям участвовать в политической жизни общества».

Вопрос участия членов избирательных комиссий (государственных, а не партийных лиц) в организации и проведении голосования. Так, согласно ст. 12 Регламента о проведении предварительного голосования региональная счетная комиссия формируется из числа членов территориальных избирательных комиссий (избирательных комиссий муниципальных образований, на которые возлагаются полномочия территориальных избирательных комиссий) в соответствующем субъекте Российской Федерации с правом решающего голоса, назначенных по предложению партии, и с правом совещательного голоса, назначенных партией (ее структурными подразделениями).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает статус членов избирательных комиссий (ст. 29). Так, часть 15 ст. 29 данного закона устанавливает правило, согласно которому член Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса, работающий в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, замещает государственную должность РФ; член избирательной комиссии субъекта РФ с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, член иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса замещают соответственно государственную должность субъекта РФ, муниципальную должность. Указанные лица не могут замещать другие должности в органах государственной власти, государственных органах, органах местного самоуправления, занимать предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Таким образом, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающие на постоянной основе, занимающие соответствующие должности, не могли за плату работать в счетных комиссиях на этапе предварительного голосования – это нарушение статуса члена избирательной комиссии.

В целях устранения рисков фальсификации результатов предварительного голосования необходимо обеспечить участие государства и общества в этом процессе. Необходимо наделить общественные палаты контрольными функциями в отношении проверки достоверности результатов, проведенных партиями предварительных голосований, и отражения этих результатов в партийных списках [17].

Влияние института предварительного голосования следует рассматривать в двух аспектах: как его воздействие на российскую политическую систему и как последствия для деятельности политической партии «Единая Россия». Нет сомнений в том, что для российской политической системы предварительное голосование будет способствовать демократизации. С одной стороны, предварительное голосование будет способствовать развитию внутрипартийной демократии, а с другой – применение в широких масштабах института предварительного голосования несет определенные риски для партии: привлечение к нему беспартийных участников; формирование круга кандидатов на основе самовыдвижения; необходимость дополнительных расходов для кандидатов; высокие требования для руководителей политической партии всех уровней.

Десять лет назад В.В. Путин предложил подумать о возможности сделать праймериз обязательной процедурой для всех партий на всех уровнях представительной власти, что вызвало негативную реакцию со стороны ряда представителей оппозиционных партий, считающих такой поворот событий вмешательством во внутренние дела партии [15].

К числу позитивных начал предварительного голосования относится то, что, во-первых, оно носит открытый характер, то есть в нем могут принять участие все желающие. Исключение составляют лица, являющиеся членами иных политических партий, по решению уполномоченного органа; во-вторых, налицо непосредственное общение избирателя с будущими кандидатами на выборные должности в рамках диалога на дискуссионных площадках; в-третьих, зарегистрированный кандидат обязан лично принять участие во встречах-голосованиях в количестве, указанном в соответствующем подзаконном нормативном правовом акте; в-четвертых, его проведение является обязательным в процессе определения кандидатур для последующего их выдвижения кандидатами в представительные органы власти; в-пятых, стимулирование конкурентоспособности между как членами партии, так и другими гражданами, направлено на привлечение в публичные органы власти активных политиков, способных генерировать новые идеи; в-шестых, оно предоставляет возможность привлечь рядовых членов партии к активной внутрипартийной деятельности; в-седьмых, оно проводится вне официально установленных временных границ избирательной кампании. Зарегистрированные кандидаты предварительного голосования могут распространять агитационные материалы до официального старта избирательной кампании за счет средств, которые не нужно указывать в избирательном фонде, и т.д. [16].

Вместе с тем процедура проведения предварительного голосования также связана с рядом проблем. Так, на законодательном уровне процедура предварительного голосования не закреплена; она не обязательна для других политических партий; отсутствуют реальные гарантии победившему кандидату предварительного голосования на его окончательное выдвижение партией; имеется практика, когда большая часть победителей предварительного голосования, не являющихся членами партии, использует ее как стартовую площадку для того, чтобы не собирать подписи избирателей; увеличение продолжительности избирательной кампании значительно увеличивает ее общую стоимость и т.д. [16].

Таким образом, генезис развития и внедрения нового института предварительного голосования в политическую систему общества имеет как положительные, так и негативные аспекты. И может в будущем играть серьезную роль в развитии как внутрипартийной демократии, так и демократии в целом в Российской Федерации.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Электронный ресурс: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.06.2021).
2. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Электронный ресурс: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.06.2021).
3. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Электронный ресурс: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.06.2021).
4. История праймериз в США // Информационное агентство России ТАСС // Электронный ресурс: <http://special.tass.ru> (дата обращения: 25.06.2021).
5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 367.
6. Шишкина Н.Э. Вопросы конституционного и финансового права. Праймериз как предстация избирательного процесса // Сибир. юрид. вестн. 2008. № 1(40). С. 30-34.
7. Карасев А.Т. Праймериз в России: элемент избирательной кампании или самостоятельный вид прямой демократии? // В книге: Уральский форум конституционалистов. Материалы четвертого Уральского форума. Отв. редактор М.С. Саликов. 2019. С. 82-87.
8. Питерский «праймериз». 5 мая 2000 г. // Электронный ресурс: <http://www.ng.ru> (дата обращения: 14.08.2016).
9. Электоральная правовая политика современной России: словарь-справочник / под ред. А.В. Малько. М., 2018. С. 109.
10. В предварительном голосовании «ЕР» приняли участие почти 9,2 млн человек // URL: <https://regnum.ru> (дата обращения: 14.08.2016).
11. Курс на обновление: «Единая Россия» подвела первые итоги предварительного голосования // <https://solreg.ru> (дата обращения: 14.08.2016).
12. Электронная энциклопедия Сибири и Дальнего Востока. Известные люди. Власов Валерий Александрович // URL: <https://www.bukva-stat.ru>

(дата обращения: 14.08.2016).

13. Положение о порядке проведения народного предварительного голосования. Единая Россия // URL: <http://er.ru> (дата обращения: 14.08.2016).
14. Регламент по организации и проведению предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. // URL: <https://docviewer.yandex.ru> (дата обращения: 14.08.2016).
15. Орлов Д. Новая элита и новый Путин // Независимая газета. 2011. 25 августа.
16. Выступление Власова В.А. цитирую по: Малько А.В., Кроткова Н.В., Навальный С.В. Обзор материалов «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» на тему: «Электоральная правовая политика современной России» // Государство и право. 2019. № 7. С. 184-194.
17. Тепляшин И.В. Нормативные правовые основы общественного контроля: система источников, этапы формирования, перспективы развития // Современное право. 2020. № 6. С. 39-44.

References (transliterated):

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v hode obshcherosijskogo golosovaniya 01.07.2020) // Elektronnyj resurs: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 25.06.2021).
2. Federal'nyj zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» // Elektronnyj resurs: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 25.06.2021).
3. Federal'nyj zakon ot 22.02.2014 № 20-FZ «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii» // Elektronnyj resurs: <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 25.06.2021).
4. Istoriya prajmeriz v SSHA // Informacionnoe agentstvo Rossii TASS // Elektronnyj resurs: <http://special.tass.ru> (data obrashcheniya: 25.06.2021).
5. CHirkin V.E. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran. M.: Norma: INFRA-M, 2010. S. 367.
6. SHishkina N.E. Voprosy konstitucionnogo i finansovogo prava. Prajmeriz kak predstadiya izbiratel'nogo processa // Sibir. yurid. vestn. 2008. № 1(40). S. 30-34.
7. Karasev A.T. Prajmeriz v Rossii: element izbiratel'noj kampanii ili samostoyatel'nyj vid pryamoj demokratii? // V knige: Ural'skij forum konstitucionalistov. Materialy chetvertogo Ural'skogo foruma. Otv. redaktor M.S. Salikov. 2019. S. 82-87.
8. Pitserskij «prajmeriz». 5 maya 2000 g. // Elektronnyj resurs: <http://www.ng.ru> (data obrashcheniya: 14.08.2016).
9. Elektoral'naya pravovaya politika sovremennoj Rossii: slovar'-spravochnik / pod red. A.V. Mal'ko. M., 2018. S. 109.
10. V predvaritel'nom golosovanii «ER» prinyali uchastie pochti 9,2 mln chelovek // URL: <https://regnum.ru> (data obrashcheniya: 14.08.2016).
11. Kurs na obnovlenie: «Edinaya Rossiya» podvela pervye itogi predvaritel'nogo golosovaniya // <https://solreg.ru> (data obrashcheniya: 14.08.2016).
12. Elektronnaya enciklopediya Sibiri i Dal'nego Vostoka. Izvestnye lyudi. Vlasov Valerij Aleksandrovich // URL: <https://www.bukva-stat.ru/ru> (data obrashcheniya: 14.08.2016).
13. Polozhenie o poryadke provedeniya narodnogo predvaritel'nogo golosovaniya. Edinaya Rossiya // URL: <http://er.ru> (data obrashcheniya: 14.08.2016).
14. Reglament po organizacii i provedeniyu predvaritel'nogo golosovaniya po kandidaturam dlya posleduyushchego vydvizheniya ot Partii «EDINAYA ROSSIYA» kandidatov v deputaty Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii. // URL: <https://docviewer.yandex.ru> (data obrashcheniya: 14.08.2016).
15. Orlov D. Novaya elita i novyj Putin // Nezavisimaya gazeta. 2011. 25 avgusta.
16. Vystuplenie Vlasova V.A. citiruy po: Mal'ko A.V., Krotkova N.V., Naval'nyj S.V. Obzor materialov «kruglogo stola» zhurnalov «Gosudarstvo i pravo» i «Pravovaya politika i pravovaya zhizn'» na temu: «Elektoral'naya pravovaya politika sovremennoj Rossii» // Gosudarstvo i pravo. 2019. № 7. S. 184-194.
17. Teplyashin I.V. Normativnye pravovye osnovy obshchestvennogo kontrolya: sistema istochnikov, etapy formirovaniya, perspektivy razvitiya // Современное право. 2020. № 6. С. 39-44.