Предварительное голосование как средство легитимации муниципального избирательного процесса

ДЕМЕНТЬЕВ Владислав Александрович, ведущий юрисконсульт в Управлении взаимодействия с органами государственной власти и аналитического обеспечения законопроектной деятельности Администрации Губернатора Московской области

Россия, 143407, г. Красногорск-7, бульв. Строителей, 1

E-mail: w.dementjew@yandex.ru

В статье рассматриваются вопросы проведения политическими партиями предварительного голосования в контексте его влияния на легитимацию избирательного процесса главным образом на местном уровне.

Целью исследования является определение основных характеристик предварительного голосования, анализ особенностей его проведения политическими силами в Российской Федерации, выявление возникающих в результате проведения предварительного голосования преимуществ, рисков, а также факторов, препятствующих его широкому внедрению в политическую практику, формулирование предложений по законодательному закреплению основ проведения предварительного голосования.

На основе анализа опыта проведения предварительного голосования партией «Единая Россия» и рядом иных российских политических партий автором формулируется вывод, что основным преимуществом, возникающим в результате проведения предварительного голосования, фактически является раннее начало избирательной кампании в период, когда на потенциальных кандидатов и избирательные объединения не распространяются ограничения, установленные законодательством о выборах. Несмотря на то что предварительное голосование предусматривает все стадии полноценной избирательной кампании, оно находится вне рамок правового регулирования, что приводит к созданию неравных условий для участников выборов в части информационного воздействия на избирателей и финансирования избирательной кампании.

По мнению автора, широкое применение института предварительного голосования политическими силами в Российской Федерации находится в зависимости от их финансовых возможностей и востребованности предварительного голосования как со стороны руководства партий, так и потенциальных кандидатов. В условиях невысокого уровня политической активности избирателей, когда проведение либо непроведение партиями предварительного голосования не оказывает влияния на легитимацию в общественном сознании выдвижения определенных кандидатов и не дает никакого электорального эффекта, кроме раннего начала избирательной кампании, которое могут позволить себе далеко не все политические силы, не стоит ожидать роста интереса партий к данным процедурам.

Предлагается ряд мер, направленных на закрепление в законодательстве основ проведения предварительного голосования в целях минимизации возможностей по его использованию для создания недопустимых преимуществ перед иными участниками избирательного процесса.

Ключевые слова: муниципальные выборы, избирательный процесс, предварительное голосование, политические партии.

Для цитирования: Дементьев В. А. Предварительное голосование как средство легитимации муниципального избирательного процесса // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 48—59. DOI: 10.12737/jrl.2019.9.4

Primary Elections as a Means of the Local Electoral Process Legitimization

V. A. DEMENTYEV, Administration of the Governor of the Moscow Region, Krasnogorsk-7 143407, Russian Federation

E-mail: w.dementjew@yandex.ru

The article deals with the issues of primary elections in the context of their influence on the legitimization of the electoral process.

The aim of the study is to identify the main characteristics of primary elections, to analyze the most important characteristics of their conduction in the Russian Federation and to identify benefits and risks of primary elections.

Based on the analysis of the experience of some Russian political parties in conducting of primary elections, the author concludes that the main advantage arising from the preliminary voting is the early start of the election campaign at a time when potential candidates and electoral associations are not subjected to the restrictions established by the legislation. Despite the fact that the preliminary voting provides for all stages of a full-fledged election campaign, it is outside the framework of legal regulation, which leads to the creation of unequal conditions for election participants in terms of information impact on voters and the financing of the election campaign.

The author proposes a number of measures aimed at fixing the bases of primary elections in the legislation in order to minimize the opportunities for its use in order to create unacceptable advantages over other participants in the electoral process.

Keywords: municipal elections, electoral process, primaries, primary elections, political parties.

For citation: Dementyev V. A. Primary Elections as a Means of the Local Electoral Process Legitimization. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 9, pp. 48—59. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.9.4

В наши дни остро стоит проблема повышения степени легитимности местных представительных органов. Год от года на муниципальных выборах по всей стране наблюдается снижение явки избирателей. Это демонстрирует, что избиратели зачастую не рассматривают выборы как средство выражения своего мнения относительно организации и деятельности публичной власти в том или ином территориальном коллективе. Низкая явка порой приводит к курьезным случаям. Так, на выборах депутатов Великовического сельсовета Ненецкого автономного округа, состоявшихся 10 сентября 2017 г., один из кандидатов получил депутатский мандат, набрав всего один (!) голос¹.

Во многом снижение уровня явки обусловлено тем, что избиратели фактически отстранены от процедуры выдвижения кандидатов. В большинстве случаев выдвижение кандидатов, имеющих реальные шансы на избрание, производится избирательными объединениями в рамках предусмотренной

законодательством процедуры, которая закономерно не предполагает какого-либо участия граждан, не являющихся членами политических партий или иных общественных объединений, в данном процессе. Причем невозможность граждан влиять на выдвижение кандидатов избирательными объединениями не зависит от типа применяемой на выборах избирательной системы, поскольку процедура выдвижения кандидатов по мажоритарной системе практически идентична процедуре выдвижения списка кандидатов по пропорциональной системе. Таким образом, граждане, приходя на избирательный участок, выступают в роли статистов, призванных «ратифицировать» уже совершенный выбор того или иного избирательного объединения.

Среди других причин, оказывающих влияние на снижение явки, можно выделить перенос выборов на сентябрь, снижение конкурентности выборов, а также снижение агитационной активности партий и кандидатов. При этом активность избирателей на выборах в крупных городах, как правило, ниже, чем в сельской местности. Это в полной мере прослеживается и на выборах 2017 г., где в большинстве случаев явка в регио-

¹ См.: В НАО единоросс выиграл выборы, набрав один голос. URL: <https://www.bnkom.ru/data/news/68047/> (дата обращения: 25.09.2017).

нальном центре ниже, чем в районах. Наиболее сильные разрывы между явкой на выборы в центре субъекта Федерации и средней явкой по районам наблюдались в Белгородской (39,7%), Пензенской (35,0%) и Рязанской (27,1%) областях. В целом активность избирателей в центрах субъектов Федерации довольно низкая. Выше 40% в 2017 г. она была только в Саранске (75,0%), Владикавказе (65,9%) и Саратове (51,7%). В Ижевске, Краснодаре, Калининграде, Кирове, Новгороде, Рязани, Южно-Сахалинске и Екатеринбурге явка оказалась ниже 30%, а в Томске — ниже 20%².

Обозначенная проблема острее проявляется при использовании пропорциональной избирательной системы, поскольку, выбирая депутата в мажоритарном округе, избиратели выражают либо не выражают предпочтение конкретному лицу, тогда как голосуя за партийный список, они не имеют возможности выразить свою волю иначе, как поддержав весь набор выдвинутых кандидатов. В такой ситуации, когда избиратели не имеют возможности идентифицировать кандидатов от политической партии, которые могут занять депутатские места, функция института выборов как способа первичной легитимации государственной власти сходит на нет³. Актуальность данной проблемы возрастает в связи с ее распространяющим действием на институт народного представительства в целом, что влечет ряд неблагоприятных правовых и социально-политических явлений, таких как отсутствие

связи депутатов и избирателей, упадок авторитета представительных органов публичной власти, политический абсентеизм⁴. По сути, в рамках действующей модели правового регулирования избиратели лишены возможности выразить свои предпочтения конкретным кандидатам от партии, в связи с чем партии либо иные избирательные объединения при формировании списков кандидатов могут руководствоваться собственными соображениями, но не мнением избирателей.

В последнее время в качестве одного из способов включения избирателей в процесс выдвижения кандидатов и, как следствие, демократизации избирательного процесса рассматривается предварительное голосование, проводимое партиями до начала официальной избирательной кампании с целью определения кандидатов от партии на грядущих выборах, или «праймериз». Данный институт уже несколько лет применяется некоторыми российскими политическими силами, однако до сих пор находится за пределами законодательного регулирования⁵.

Термин «праймериз» (primaries, primary election) заимствован из английского языка и буквально переводится как «первичные» или «предварительные» выборы. Чаще всего под «праймериз» понимают систему внутрипартийного отбора кандидатов, которые затем будут выдвинуты партией, путем свободных выборов⁶.

² См.: Кынев А. В., Любарев А. Е., Максимов А. Н. Итоговая конкуренция, электоральная динамика и закономерности результатов избирательной кампании-2017. Аналитический доклад по мониторингу выборов 10.09.2017 г. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3446/> (дата обращения: 24.02.2018).

³ См.: Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 72.

⁴ См.: Величинская Ю. Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 29—36.

⁵ См.: Величинская Ю. Н. Указ. соч.

⁶ См.: Авилов Я. Д. Институт праймериз как элемент партийной демократии: мировой опыт и перспективы // Законодательное регулирование деятельности политических партий в Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования: сборник

Некоторые исследователи определяют предназначение предварительного голосования как сугубо узкополитическое, внутрипартийное, полагая, что его смысл состоит в том, чтобы кандидаты от одной партии не отбирали друг у друга голоса на основных выборах, когда необходимо формирование «сверхбольшинства»⁷. Однако представляется, что предварительное голосование может не ограничиваться решением исключительно внутрипартийных задач. Так, американские ученые отмечают, что в системе предварительного голосования одновременно заложены три группы конституционных ценностей: во-первых, права избирателей на эффективное и осмысленное голосование на выборах (*effective and meaningful vote*); во-вторых, интересы политических партий в сохранении своей автономии и идеологической чистоты (*ideological purity*); в-третьих (применительно к особенностям США), совместное участие Федерации и ее субъектов в обеспечении легитимности и конкурентности процесса выдвижения кандидатов и конечном «получении» кандидата, способного к публичному управлению⁸.

Как отметил М. Дюверже, наличие процедуры предварительного голосования в избирательных правоотношениях делает демократичным функционирование политических партий, защищая их от появления довлеющей внутрипартийной группировки, предопределяющей действия партии в целом, и обеспечивает участие избирателей в пере-

распределении внутрипартийных сил⁹. Проведение процедуры предварительного голосования за пределами рамок официальной избирательной кампании также стимулирует политические партии к активной работе с избирателями в период между выборами, чего, в свою очередь, не хватает многим российским партиям.

Таким образом, конституционно-правовая ценность предварительного голосования многопланова, однако ее полноценная реализация возможна только в том случае, если предварительное голосование выступает в качестве способа выражения мнения избирателей и отражает их волеизъявление. Это достигается в условиях, когда к участию в предварительном голосовании допускается широкий круг избирателей, а его результаты имеют обязательное значение для партий.

Проведение политическими партиями предварительного голосования на муниципальных выборах в условиях организации последних с использованием пропорциональной избирательной системы может создать условия для участия граждан в формировании списков кандидатов, определении как их персонального состава, так и порядка расположения кандидатов в списках. Однако нельзя не отметить, что проведение предварительного голосования требует определенной организационной подготовки, которая, во-первых, под силу далеко не всем политическим партиям, а во-вторых, в некоторых аспектах не может быть полноценно проведена без сотрудничества с органами публичной власти¹⁰.

В Российской Федерации процедуры предварительного голосования используются некоторыми политическими партиями с 2007 г. К основным целям, которые пре-

научных статей участников регионального научного круглого стола / отв. ред. В. В. Коровин. Курск, 2011. С. 4—9.

⁷ См.: Аксенов Ю. М. Предварительное партийное голосование: конституционно-правовые проблемы. М., 2012. С. 9—10.

⁸ См.: *Flanders Ch. What do we want in Presidential Primary? An Election Law Perspective // University of Michigan Journal of Law Reform. Summer 2011. Vol. 44. Iss. 4. P. 905—906.*

⁹ См.: Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. Л. А. Зиминной. М., 2013. С. 427.

¹⁰ См., например: Величинская Ю. Н. Указ. соч. С. 29—36.

следуют партии, проводя предварительное голосование, можно отнести расширение рамок избирательной кампании и создание дополнительных информационных поводов, возможность поиска новых потенциальных кандидатов, а также мобилизацию и поиск новых сторонников. Наиболее обширный опыт проведения предварительного голосования в настоящее время имеется у партии «Единая Россия», которая использует данную процедуру на выборах различных уровней.

Порядок проведения предварительного голосования по отбору кандидатов на выборах в органы местного самоуправления регулируется Положением о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований и на иные выборные должности в органы местного самоуправления, которое утверждено решением президиума Генерального совета «Единой России» от 11 января 2018 г.¹¹

Правом предложения «кандидатов в кандидаты», согласно Положению, обладают:

общественные объединения, за исключением политических партий;

граждане Российской Федерации — в порядке самовыдвижения (при этом их выдвижение должно быть поддержано не менее чем 10 членами партии);

иные субъекты — по решению уполномоченного органа.

К участникам предварительного голосования предъявляются требования, во многом аналогичные требованиям, предъявляемым законодательством к кандидатам на выборные должности. Однако в некоторых аспектах эти требования носят более жесткий характер. Например, участник предварительного голосо-

вания не должен иметь банковских счетов за рубежом и пользоваться иностранными финансовыми инструментами, хотя участник «настоящих» выборов обязан прекратить использование иностранных финансовых инструментов только к моменту его регистрации в качестве кандидата.

Непосредственно для проведения предварительного голосования создаются счетные участки, которые должны охватывать всю территорию избирательного округа. В состав счетного участка могут входить один или несколько избирательных участков, образованных в соответствии с федеральным законодательством. При этом границы счетных участков не должны пересекать границы избирательных участков и границы одномандатных избирательных округов.

На фоне массовой кампании по предварительному внутрипартийному голосованию «Единой России» иные политические партии практически не проводят никаких публичных кампаний по поиску и согласованию кандидатов¹². Фактически иные партии повсеместно процесс подбора кандидатов осуществляли преимущественно непублично, никаких голосований с участием беспартийных избирателей ими не проводилось, а выдвигаемые инициативы не влияли на процесс формирования списков кандидатов.

Так, в 2016 г. Партия народной свободы (ПАРНАС) проводила предварительное голосование с использованием специальной площадки в сети Интернет. В 2015—2016 гг. партия «Справедливая Россия» объявляла акцию «Справедливый призыв», предполагающую, что любой человек, разделяющий идеи партии, мог выдвинуть от нее свою кандидатуру на выборах различных уров-

¹¹ URL: <http://er.ru/news/163244/> (дата обращения: 24.02.2018).

¹² См.: Особенности предварительного отбора партиями кандидатов на российских выборах 2017 года, предварительная агитация-2017 / под ред. А. В. Кынева. М., 2017. С. 61.

ней¹³. Для этого необходимо было подать заявление и рассказать о причинах, побудивших стать депутатом. Впоследствии о результатах акции не сообщалось.

Проведение процедуры предварительного голосования требует существенных финансовых затрат. Например, в 2016 г. только аренда помещений для счетных комиссий обошлась «Единой России» в 190 млн руб.¹⁴ Всего же, по данным В. И. Червонюка и М. Ю. Зотина, проведение «Единой Россией» предварительного голосования обошлось в сумму около 600 млн руб.¹⁵ Кроме оплаты аренды помещений для счетных участков, «Единая Россия» также оплачивала: аренду помещений для дебатов, форумов и конференций, встреч с кандидатами; изготовление печатных материалов; оплату транспорта, связи, оргтехники и работы членов счетных комиссий¹⁶.

Для сравнения: за 2015 г. КПРФ всего перечислила в избирательные фонды 70 542 566 руб., ЛДПР — 152 853 915,66 руб., «Справедливая Россия» — 138 791 621,18 руб.¹⁷ «Единая Россия» при этом потратила на выборы 364 230 283,61 руб.¹⁸ Приведенные числа наглядно демонстрируют, что ни одна политическая партия,

представленная в Государственной Думе, кроме «Единой России», не имеет финансовых возможностей провести столь организованное и широко освещаемое в средствах массовой информации (причем не только партийных) предварительное голосование. Вряд ли иные политические силы, а тем более их региональные или местные отделения смогут выделить на предварительное голосование из своих бюджетов даже менее значительные суммы.

Представляется, что широкое применение института предварительного голосования политическими силами в Российской Федерации находится в зависимости от финансовых возможностей данных политических сил, отсутствия административных барьеров при организации голосования и востребованности предварительного голосования со стороны как руководства партий, так и потенциальных кандидатов. В условиях невысокого уровня политической активности избирателей, когда проведение либо не проведение партиями предварительного голосования не оказывает влияния на легитимацию в общественном сознании выдвижения определенных кандидатов и не дает никакого электорального эффекта, кроме раннего начала избирательной кампании, которое могут позволить себе далеко не все политические силы, не стоит ожидать роста интереса партий к данным процедурам.

Еще одним фактором, препятствующим использованию оппозиционными политическими силами института предварительного голосования, является недостаток граждан, желающих выдвигаться от них в качестве кандидатов. Особенно такой дефицит кандидатов характерен для муниципального уровня, когда политическим партиям нередко оказывается проблематичным сформировать список кандидатов, содержащий даже минимально необходимое их число. В таких условиях речь уже идет не о мотивации к проведению предварительного голосования,

¹³ Сайт политической партии «Справедливая Россия». URL: http://spravedlivo.ru/5_69220.html (дата обращения: 25.02.2018).

¹⁴ См.: Корня А. «Единая Россия» раскрыла расходы на праймериз // Ведомости. 2016. 11 мая. URL: <https://tinyurl.com/ybh82czn> (дата обращения: 25.02.2018).

¹⁵ См.: Червонюк В. И., Зотин М. Ю. Первичные выборы в Российской Федерации: конституционная практика, технологии, проблема правового регулирования и социального контроля // Право и государство: теория и практика. 2016. № 9. С. 62—69.

¹⁶ Сайт движения в защиту прав избирателей «Голос». URL: <http://www.golosinfo.org/ru/articles/97861> (дата обращения: 14.11.2018).

¹⁷ См.: Сводные финансовые отчеты политических партий за 2015 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15.php (дата обращения: 25.02.2018).

¹⁸ Там же.

а о дефиците кандидатов как таковых¹⁹.

Полагаем также, что, сравнивая возможности проведения предварительного голосования «Единой Россией» и другими политическими партиями, следует принимать во внимание значительно меньшее количество административных барьеров, с которыми потенциально может столкнуться «Единая Россия», при заключении договоров аренды помещений для голосования, размещении информации о предварительном голосовании и агитационных материалов его участников.

Однако даже в случае проведения предварительного голосования «Единой Россией» его организаторы не всегда могут свободно использовать государственное и муниципальное имущество. Нередко попытки проводить предварительное голосование в тех же местах, где обычно работают участковые избирательные комиссии, и использование оборудования избирательных комиссий вызывают жесткую критику со стороны представителей оппозиции и гражданского общества. Например, в Чувашской Республике в 2015 г. после обращения представителей оппозиции в прокуратуру «Единая Россия» была вынуждена отказаться от использования кабинок и избирательных урн, находящихся в государственной и муниципальной собственности, арендовать школьные помещения за плату и даже использовать картонные урны и самодельные кабинки для голосования. При этом вплоть до дня проведения предварительного голосования «Единая Россия» не была уверена в том, что получится использовать помещения школ для голосования²⁰.

¹⁹ См.: Особенности предварительного отбора партиями кандидатов на российских выборах 2017 года, предварительная агитация-2017. С. 4.

²⁰ См.: Внутрипартийные выборы прошли с нарушениями и в «Единой России»,

Отмечая противоречивость решения подобных проблем на практике, Л. А. Нудненко считает необходимым в законодательном порядке установить запрет бесплатного использования политическими партиями для проведения праймериз помещений, принадлежащих муниципальным учреждениям, школам, больницам. Использование помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности, по ее мнению, должно стать возможным только на условиях заключения договора аренды²¹.

Не все исследователи, впрочем, однозначно уверены в демократическом потенциале предварительного голосования. Существует точка зрения, согласно которой предварительное голосование может негативно отразиться на внутривнутрипартийной конкуренции и ослабить региональные и местные отделения политических партий. Придерживающиеся данной позиции исследователи усматривают риски в том, что в условиях открытого предварительного голосования наиболее ресурсные кандидаты будут обеспечивать себе поддержку за счет выборщиков, не являющихся членами партии, в результате чего больше всего пострадают региональные отделения, функция которых сведется к простой организации внутрипартийного голосования. По этой причине они полагают, что широкое применение института предварительного голосования будет оправдано в условиях развитой публичной политики при сравнительно высоком интересе граждан к политическим партиям, отмечая при этом, что российские партии, роль которых скорее вспомогательная и инструментальная, не определяют со-

и в Демкоалиции. URL: <https://tinyurl.com/y97cjwprj> (дата обращения: 14.11.2018).

²¹ См.: Нудненко Л. А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 50—56.

держание внутривнутриполитической дискуссии²².

Нельзя не согласиться с тем, что в отдельных случаях обозначенные риски не только имеют место, но и приводят к искажению сущности предварительного голосования, не позволяя решить главную его задачу — определить наиболее сильного, популярного, профессионально подготовленного кандидата.

Проведение предварительного голосования в Российской Федерации часто сопряжено с использованием административного ресурса. Имеют место ситуации, когда кандидат организует присутствие своих подчиненных или иных зависимых от него граждан на участках. Так, в ходе предварительного голосования в 2015 г., по данным Комитета гражданских инициатив, широко применялись подвоз избирателей, вбросы бюллетеней и иные технологии²³. Исследователи признают, что на практике в предварительном голосовании принимают участие либо административно принужденные к этому работники бюджетных организаций и учреждений, актив партии, либо случайные люди, а кандидатами выступают заранее согласованные фигуры²⁴.

Среди представителей «Единой России» также имеются те, кто сомневается в целесообразности про-

ведения открытого предварительного голосования. В рамках подготовки к съезду «Единой России» 2018 г. партийцы из Республики Татарстан заявили, что «открытое предварительное голосование слишком затратно, а избиратели не понимают, зачем им дважды идти на избирательный участок». Татарстанские единороссы отмечают, что в отдельных городах проведение предварительного голосования вызывает раздражение не только среди избирателей, но и среди организаторов, возникают вопросы о наличии у партии «лишних финансовых ресурсов». Единороссы из Иркутской области, в свою очередь, выступили с предложением об ужесточении требований к кандидатам и установлении для них обязанности получать для выдвижения рекомендации членов партии. Тверские единороссы отмечают, что открытая модель предварительного голосования не подходит для малонаселенных пунктов, где при низкой явке кандидаты «с материальными ресурсами» побеждают кандидатов — работников социальной сферы²⁵.

В целом результаты предварительного голосования в большинстве субъектов РФ в 2016—2017 гг. оказались предсказуемыми²⁶. Однако в некоторых случаях, причем преимущественно на муниципальном уровне, были зафиксированы факты побед неожиданных кандидатов.

Так, на предварительном голосовании по определению кандидатов в депутаты Городского собрания г. Курска в территориальной группе № 16 развернулась борьба между уроженцем Индии А. Сингхом и директором одного из курских детских

²² См.: Праймериз «Единой России»: технологии в ущерб конкуренции. URL: <https://tinyurl.com/ycz9hsat> (дата обращения: 14.11.2018).

²³ См.: Особенности предварительного отбора кандидатов и предварительная агитация в ходе кампании по выборам 13 сентября 2015 г. // Аналитический доклад Комитета гражданских инициатив № 2 по долгосрочному наблюдению выборов 13.09.2015. URL: <https://st.golosinfo.org/2015/07/27cd6041.pdf> (дата обращения: 14.11.2018).

²⁴ См.: Марков С. Праймериз «Единой России» должен не победителей определять, а отсекавать заведомо непроходные фигуры. URL: <http://club.ru/opinions/1142> (дата обращения: 14.11.2018).

²⁵ См.: «Единая Россия» подстраивается под местные кадровые условия // Газета «Коммерсантъ». 2018. 19 нояб. № 212. С. 3.

²⁶ См.: Особенности предварительного отбора партиями кандидатов на российских выборах 2017 года, предварительная агитация-2017. С. 43.

садов Н. Овчинниковой, которая считалась фаворитом голосования. Предварительные итоги голосования показали, что победу одержала Н. Овчинникова. Однако А. Сингх заявил о фальсификации результатов и подал жалобу в федеральный оргкомитет предварительного голосования. В результате Н. Овчинникова сняла свою кандидатуру, а А. Сингх, на которого также поступили жалобы в подкупе избирателей, возглавил список для последующего выдвижения по территориальной группе²⁷. Данная ситуация отчасти подтверждает опасения единороссов относительно ресурсных кандидатов.

В предварительном голосовании по Ленинскому одномандатному избирательному округу № 30 на выборах в Городскую Думу г. Ульяновска победу одержал финансовый директор ООО «Сити-Строй» и общественный советник Губернатора области В. Ожогин, хотя наиболее вероятным победителем по этому округу считался директор местного аквапарка «Улёт» А. Рогов²⁸.

Таким образом, несмотря на частую предсказуемость результатов предварительного голосования, которое проводится «Единой Россией», отдельные случаи победы в нем и последующего выдвижения на «настоящих» выборах кандидатов, которых нельзя отнести к числу заранее согласованных, не позволяют делать вывод о полностью и повсеместно техническом характере данной процедуры. Если бы отбор кандидатов проводился только на партийных конференциях, вряд ли стали бы возможны приведенные выше случаи.

²⁷ См.: Винокурова Е. Зеленка, «карусели» и порванные коробки с бюллетенями. URL: <https://tinyurl.com/yc7md9vt> (дата обращения: 25.02.2018).

²⁸ См.: Особенности предварительного отбора партиями кандидатов на российских выборах 2017 года, предварительная агитация-2017. С. 43.

Но все же одной из основных задач, которую решает предварительное голосование, является раннее начало избирательной кампании, введение выборной повестки на информационное поле в тот период, когда на нем еще не действуют жесткие ограничения на финансирование и содержание агитационных мероприятий.

Наиболее значимым из ограничений, действующих в ходе избирательной кампании, является ограничение предельного размера избирательного фонда, из которого могут быть оплачены агитационные мероприятия, и источников его формирования. На муниципальных выборах предельные размеры избирательных фондов устанавливаются законодательством субъектов РФ. Ограничения определяются в зависимости от количества жителей либо от количества избирателей, проживающих на территории, на которой проводятся выборы. Например, в Ульяновской области максимальный размер избирательного фонда находится в пределах от 75 тыс. руб. для округа с населением менее 3 тыс. человек до 10 млн для округа с населением более 200 тыс. человек²⁹. В Республике Башкортостан предельная сумма расходов избирательного фонда составляет от 25 млн руб. для округа с населением от 30 тыс. до 100 тыс. избирателей до 40 млн руб. для округа с населением свыше 500 тыс. избирателей³⁰.

Кроме того, изготовление агитационных материалов допускается в определенных организациях, которые, в свою очередь, обязаны обеспечить всем обратившимся к ним кандидатам и избирательным объединениям равные условия. Изготовленные агитационные материалы

²⁹ См.: Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. № 109-ЗО «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области».

³⁰ См.: Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 6 декабря 2006 г. № 380-з.

должны содержать: наименование; юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации, изготовившей данные материалы; наименование организации, заказавшей данные материалы, а также информацию о тираже, дате выпуска и указание об оплате изготовления из средств соответствующего избирательного фонда.

Указанные требования к финансированию избирательной кампании и изготовлению агитационных материалов не применяются к агитации, проводимой в период предварительного голосования, хотя фактически предварительное голосование предусматривает все стадии избирательной кампании: выдвижение и регистрацию кандидатов, агитацию, финансирование кампании³¹. Таким образом, нахождение предварительного голосования за рамками правового регулирования может привести к предоставлению партии, проводящей такое голосование, дополнительных преимуществ в виде возможности финансирования избирательной кампании без ограничений из любых источников, осуществления предвыборной агитации вне агитационного периода, а также посредством использования государственных и муниципальных средств массовой информации для освещения предварительного голосования³². Представляется, что такая ситуация противоречит закрепленному в ст. 39 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принципу равенства кандидатов.

Периодически в научных дискуссиях возникает вопрос об обязательном введении предварительного голосования для всех политических

партий в Российской Федерации. Сторонники данного подхода полагают, что это повысит легитимность избирательного процесса и придаст выборам конкурентный характер. Однако, на наш взгляд, с учетом изложенных выше проблем и обстоятельств объективного характера подобный подход не имеет оснований. Легитимность политического процесса в Российской Федерации в настоящее время никак не связана с теми формами, в которых проходит выдвижение кандидатов на выборные должности в органах публичной власти. Кроме того, обязательное введение предварительного голосования будет означать вмешательство государства во внутренние дела партий и войдет в противоречие с принципами правового регулирования деятельности политических партий.

Предварительное голосование, будучи демократическим институтом, не может быть введено сверху и быть обязательным для всех участников политического процесса, поскольку это противоречило бы смыслу демократии и привело бы к искажению сущности данного института.

Вместе с тем в перспективе возможность проведения политическими партиями предварительного голосования, как и его правовые основы, могут найти отражение в федеральных законах «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О политических партиях», а также в законодательстве субъектов РФ. Среди прочего, по нашему мнению, следует определить статус предварительного голосования и сроки его проведения. Также по аналогии с законодательством о выборах должны быть установлены ограничения по расходам на проведение предварительного голосования и источникам его финансирования, введены требования к агитации, использованию для проведения предварительного голосования находящейся в государственной и

³¹ См.: Какителашвили М. М. Праймериз как инструмент незаконной финансовой поддержки на выборах // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 2. С. 65—70.

³² См.: Червонюк В. И., Зотин М. Ю. Указ. соч. С. 62—69.

муниципальной собственности материально-технической базы, взаимодействию организаторов и участников предварительного голосования со средствами массовой информации.

Представляется, что законодательное регулирование указанных составляющих предваритель-

ного голосования позволит политическим силам, желающим использовать данный способ выдвижения кандидатов в целях демократизации партийной жизни, реализовать его на понятной и прозрачной правовой основе, не ставя в неравное положение иных участников политического процесса.

Библиографический список

Flanders Ch. What do we want in Presidential Primary? An Election Law Perspective // University of Michigan Journal of Law Reform. Summer 2011. Vol. 44. Iss. 4.

Авилов Я. Д. Институт праймериз как элемент партийной демократии: мировой опыт и перспективы // Законодательное регулирование деятельности политических партий в Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования: сборник научных статей участников регионального научного круглого стола / отв. ред. В. В. Коровин. Курск, 2011.

Аксенов Ю. М. Предварительное партийное голосование: конституционно-правовые проблемы. М., 2012.

В НАО единоросс выиграл выборы, набрав один голос. URL: <https://www.bnkomi.ru/data/news/68047/> (дата обращения: 25.09.2017).

Величинская Ю. Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.

Винокурова Е. Зеленка, «карусели» и порванные коробки с бюллетенями. URL: <https://tinyurl.com/yc7md9vt> (дата обращения: 25.02.2018).

Внутрипартийные выборы прошли с нарушениями и в «Единой России», и в Демкоалиции. URL: <https://tinyurl.com/y97cjpj> (дата обращения: 14.11.2018).

Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. Л. А. Зимин. М., 2013.

«Единая Россия» подстраивается под местные кадровые условия // Газета «Коммерсантъ». 2018. 19 нояб. № 212.

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

Корня А. «Единая Россия» раскрыла расходы на праймериз // Ведомости. 2016. 11 мая. URL: <https://tinyurl.com/ybh82czn> (дата обращения: 25.02.2018).

Кынев А. В., Любарев А. Е., Максимов А. Н. Итоговая конкуренция, электоральная динамика и закономерности результатов избирательной кампании-2017. Аналитический доклад по мониторингу выборов 10.09.2017 г. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3446/> (дата обращения: 24.02.2018).

Марков С. Праймериз «Единой России» должен не победителей определять, а отсекал заведомо непроходные фигуры. URL: <http://club.ru/opinions/1142> (дата обращения: 14.11.2018).

Нудненко Л. А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2.

Особенности предварительного отбора кандидатов и предварительная агитация в ходе кампании по выборам 13 сентября 2015 г. // Аналитический доклад Комитета гражданских инициатив № 2 по долгосрочному наблюдению выборов 13.09.2015. URL: <https://st.golosinfo.org/2015/07/27cd6041.pdf> (дата обращения: 14.11.2018).

Особенности предварительного отбора партийных кандидатов на российских выборах 2017 года, предварительная агитация-2017 / под ред. А. В. Кынева. М., 2017.

Праймериз «Единой России»: технологии в ущерб конкуренции. URL: <https://tinyurl.com/ucz9hsat> (дата обращения: 14.11.2018).

Сводные финансовые отчеты политических партий за 2015 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15.php (дата обращения: 25.02.2018).

Червонюк В. И., Зотин М. Ю. Первичные выборы в Российской Федерации: конституционная практика, технологии, проблема правового регулирования и социального контроля // Право и государство: теория и практика. 2016. № 9.

Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8.

References

Aksenov Yu. M. Preliminary Party Voting: Constitutional-legal Problems. Moscow, 2012. 199 p. (In Russ.)

At Nenets Autonomous District the Member of the “United Russia” Won Elections by One Vote. Available at: <https://www.bnkom.ru/data/news/68047/> (accessed 25.09.2017). (In Russ.)

Avilov Ya. D. Primaries as an Element of Party Democracy: World Experience and Prospects. *Legal Regulation of Political Parties in the Russian Federation: Problems and Ways of Improvement: Collection of Scientific Articles*. Ed. by V. V. Korovin. Kursk, 2011. 175 p. (In Russ.)

Chervonyuk V. I., Zotin M. Yu. Primary Elections in the Russian Federation: Constitutional Practice, Technology, Legal Regulation and Social Control. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2016, no. 9, pp. 62—69. (In Russ.)

Chirkin V. E. Legalization and Legitimation of State Power. *Gosudarstvo i pravo*, 1995, no. 8, pp. 10—18. (In Russ.)

Dyuverzhe M. Political Parties. Moscow, 2013. 544 p. (In Russ.)

Features of Pre-Selection of Candidates and Pre-Campaigning During the Election Campaign on September 13, 2015. *Analytical Report No. 2 of the Committee of Civil Initiatives on Long-Term Observation of Elections*. Available at: <https://st.golosinfo.org/2015/07/27cd6041.pdf> (accessed 14.11.2018). 70 p. (In Russ.)

Features of Pre-Selection of Candidates by Parties in the Russian Elections of 2017, Pre-Election Agitation 2017. Ed. by A. V. Kynev. Moscow, 2017. 88 p. (In Russ.)

Flanders Ch. What do we want in Presidential Primary? An Election Law Perspective. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 2011, vol. 44, iss. 4, pp. 901—945.

Kakitelashvili M. M. Primaries as the Tool of an Illegal Financial Support on Elections. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2017, no. 2, pp. 65—70. (In Russ.)

Kornya A. The “United Russia” Revealed the Cost of Primaries. *Vedomosti*, 2016, May 11. Available at: <https://tinyurl.com/ybh82czn> (accessed 25.02.2018). (In Russ.)

Kynev A. V., Lyubarev A. Ye., Maksimov A. N. Final Competition, Electoral Dynamics and Regularities of the Results of the Election Campaign 2017. Available at: <https://komitetgi.ru/analytics/3446/> (accessed 24.02.2018). (In Russ.)

Markov S. The Primaries of the “United Russia” Should not Determine the Winners, but Cut Off Obviously Impassable Candidates. Available at: <http://club.ru/opinions/1142> (accessed 14.11.2018). (In Russ.)

Nudnenko L. A. Revisiting the Possibility of Legislative Regulation of Primaries in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 2, pp. 50—56. (In Russ.)

Primaries Were Held With Violations by the “United Russia” and Democratic Coalition. Available at: <https://tinyurl.com/y97cjwpj> (accessed 14.11.2018). (In Russ.)

Summary Financial Statements of Political Parties for 2015. Available at: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15.php (accessed 25.02.2018). (In Russ.)

The “United Russia” Adjusts to Local Conditions. *Gazeta “Kommersant”*, 2018, November 19, no. 212. (In Russ.)

The “United Russia” Primaries: Technologies at the Expense of Competition. Available at: <https://tinyurl.com/ycz9hsat> (accessed 14.11.2018). (In Russ.)

Velichinskaya Yu. N. Primaries: Democratic Value, Problems of Application in the Domestic Election Practice, Prospects of Institutionalization. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 8, pp. 29—36. (In Russ.)

Vinokurova Ye. At the Primaries of the “United Russia” Recorded Dozens of Violations. Available at: <https://tinyurl.com/yc7md9vt> (accessed 25.02.2018). (In Russ.)