

муниципального образования. По решению населения численный состав этого органа должен быть предусмотрен уставом муниципального образования.

Общеизвестно, что в настоящее время законодательством устанавливается сложная процедура реализации отдельных форм муниципальной демократии. Например, процедура реализации народной правотворческой инициативы, проявления инициативы населения по проведению местного референдума. В целях предоставления возможности их реализации населением необходимо их упрощение. Представляется, что на муниципальном уровне необходимо оживление политических отношений. Муниципальная система должна быть привлекательной для населения, поскольку демократическая ценность местного самоуправления состоит в том, чтобы оно принимало активное участие в его осуществлении.

---

<sup>1</sup> Гулина В.В. Местное самоуправление как политико-правовой институт: проблемы функционирования // Российская юстиция. – 2013. – № 9. – С. 5-7.

<sup>2</sup> Балыхин А.Г. Местное самоуправление в зарубежных странах: международный опыт с позиции его эффективности // Представительная власть. – 2014. – № 7-8. – С. 45.

**Салихов Дамир Равильевич** \*,  
*аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный  
университет имени М.В.Ломоносова»  
(г. Москва)*

### **ПРАЙМЕРИЗ В СИСТЕМЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА РОССИИ: В ПОИСКЕ ОПТИМАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫХ КОНСТРУКЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА США)**

Институт праймериз сегодня постепенно становится частью избирательного процесса России, что однако не находит пока соответствующего правового закрепления. Вызвано это, прежде всего, отсутствием необходимой эмпирической базы (первый опыт проведения праймериз в России датируется 2008 годом, в 2011 году лишь одна партия организовала голосование по определению своих кандидатов, большинство партий пока не используют этот институт, хотя соответствующие положения начинают появляться в уставных документах<sup>1</sup>).

За последнее время вышло много работ, посвященных праймериз<sup>2</sup>, но относительно мало внимания уделяется сравнительно-правовой стороне вопроса.

---

\* © Салихов Д.Р., 2015

Цель данного исследования заключается в анализе института праймериз с точки зрения его перспектив в избирательном праве России. Задачами работы являются: оценка эффективности праймериз в российской конституционной практике и разработка отдельных предложений по правовому закреплению института праймериз в российском избирательном законодательстве на основе зарубежного опыта.

Таким образом, объектом исследования является система определения кандидата (списка кандидатов), выдвигаемого той или иной политической партией, а предметом – праймериз как один из его способов.

В условиях существования 78 партий<sup>3</sup> и резкого снижения интереса к выборам на фоне роста недоверия к партиям институт праймериз может выполнить ряд важнейших задач.

Во-первых, задачу повышения вовлеченности избирателей в процесс деятельности политических партий, что должно способствовать объективному росту интереса к выборам и повышению уровня политического участия.

Во-вторых, задачу формирования конкурентной политической среды, что может быть достигнуто за счёт уточнения программ партий, создания устойчивой социальной базы деятельности отдельных партий.

В-третьих, задачу легитимации публичной власти<sup>4</sup>: если процедура определения кандидата(ов) от партии в условиях доминирования пропорциональной (или смешанной) избирательных систем становится не только внутренним делом ограниченного круга лиц, входящих в политическое руководство партии, но и делом сторонников (и/или членов партии), то последующая степень доверия к такому кандидату будет выше.

Важно при этом не искажать первоначальную суть праймериз, иначе эффект может быть прямо противоположным.

В целях правового анализа перспектив развития данного института необходимо обратиться к зарубежному опыту тех правопорядков, где праймериз используется уже длительное время, сформировались устойчивые законодательство и практика их применения.

Родиной праймериз считаются Соединённые Штаты Америки, где институт функционирует с 1842 года. Следует понимать, что он существенно отличается от того института, который зарождается в нашем правопорядке, так как в условиях двухпартийной системы праймериз существует как обязательная стадия выборов, и в их проведении активное участие принимают органы публичной власти.

Однако Верховный Суд США неоднократно давал правовую оценку различным аспектам праймериз, эти правовые позиции несут универсальный характер и могут быть полезны со сравнительно-правовой точки зрения для Российской Федерации. Таким образом, выбор США для компаративистского исследования представляется обоснованным.

На основе анализа конституционной практики США и России формулируем ряд предложений по законодательному закреплению праймериз в россий-

ском избирательном законодательстве. В силу крайне ограниченного объема работы описательная часть максимально сокращена, а основное внимание уделяется предложениям по совершенствованию законодательства.

1. Необходима правовая институционализация различных способов определения компетентным органом политической партии кандидата (списка кандидатов) для участия в тех или иных выборах. Наиболее предпочтительным способом являются праймериз по следующим причинам. Во-первых, в праймериз процедура выдвижения лиц, желающих участвовать в качестве кандидатов, является, как правило, открытой, что создает позитивные предпосылки для внутривнутрипартийной конкуренции. Во-вторых, праймериз в идеале способствуют выбору наиболее сильного кандидата за счёт публичного голосования, а значит есть объективный интерес в данном голосовании со стороны партии. В-третьих, в процесс формирования и принятия решений может быть вовлечено большее число лиц, а значит – такое решение будет иметь большую поддержку.

С точки зрения теории конституционного права политические партии выполняют двоякую роль, действуя в одних ситуациях как «агенты государства», в других – как институт гражданского общества. Сама структура публичной власти в условиях представительной демократии выполняет функцию ограничения влияния политических партий на государственный аппарат, но в то же время парламентские партии консолидируют население и функционирование таких объединений является «жизненно необходимым» для избирательного процесса и для государства в целом<sup>5</sup>. Таким образом, чем более открыта процедура принятия публично значимого решения (хотя и не государственно-властного), тем более демократичной становится система, а это обуславливает иную и более активную роль избирателя с самого начала избирательной кампании (или даже за её пределами, если опираться на действующее избирательное законодательство России).

Однако требование обязательного проведения праймериз может быть обоснованным при крайне ограниченном количестве партий, поскольку в данной ситуации праймериз становятся «неотъемлемой (и незаменимой) частью избирательного процесса»<sup>6</sup>.

В условиях многопартийной системы праймериз должны рассматриваться как одна из альтернатив. При этом нужно понимать, что при использовании пропорциональной или смешанной избирательных систем избиратель может повлиять на персональный состав кандидатов только до их выдвижения, а подобные процедуры становятся «действительно единственной эффективной частью выборов, когда определяется, кто будет управлять страной»<sup>7</sup>. Конечно, не стоит переоценивать эту стадию, однако возможно, целесообразно стимулировать крупные партии к выбору такого института, либо обязать его использовать при участии в федеральных выборах.

2. В случае признания праймериз альтернативной стадией избирательного процесса России возникает вопрос об определении процедурных требо-

ваний к такому голосованию, которое уже перестаёт быть сугубо внутренним делом партии<sup>8</sup>.

К таким требованиям должны относиться: разумные сроки информирования о решении партии о проведении партии, доступность информации о праймериз (в т.ч. с использованием ресурсов избирательных комиссий), открытое выдвижение кандидатов членами партии, возможность выдвижения только членов партии, голосование с соблюдением фундаментальных начал выборов. Период проведения праймериз должен быть легко отделен от начала официальной избирательной кампании<sup>9</sup>.

Существует множество видов праймериз, однако предпочтительным является открытое голосование.

3. Проступочные требования должны быть распространены не только на политические партии, но и на каким-либо образом аффилированные с ними общественные формирования, а также независимые объединения граждан, которые каким-либо образом участвуют в формировании списка кандидатов на выборах.

Для российской конституционной практики характерно появление общественных формирований, которые так или иначе влияют на выбор кандидатов теми или иными партиями. Эта проблема свойственна не только нашей стране и является вполне типичной.

Конституционная практика США знает хрестоматийный пример этого явления. В штате Техас в середине XX века успешно функционировала политическая организация The Jaybird Association, которая проводила свои собственные праймериз, проходившие незадолго до праймериз Демократической и Республиканской партий. Ассоциация была аффилирована с Демократической партией, и все кандидаты от Jaybird становились кандидатами на выборах от Демократов. В порядке проведения такого голосования было одно принципиальное отличие: не могли быть кандидатами афроамериканцы. В это время партиям уже было запрещено использовать подобное дискриминационное требование в своих праймериз, но ассоциация не была партией, а Демократы никак формально не влияли на ее решения, хоть и подавляющее большинство членов ассоциации были сторонниками или членами Демократической партии. Суд выявил цепочку «праймериз Ассоциации – праймериз Демократической партии – выборы», признав такие праймериз частью избирательного процесса и обязав соблюдать все требования закона.

Указанный принцип возможно экстраполировать на любое общественное объединение, в том числе действующее не от имени и в интересах партии, а «от имени народа», в том случае, если значительное число кандидатов таких объединений становятся кандидатами от той или иной политической партии.

4. Следует закрепить два варианта определения круга участников праймериз. Первый – участие в праймериз только членов партии, которые заявили о своём желании голосовать на праймериз (и были зарегистрированы в таком качестве). Второй – участие в праймериз членов партии, а также граждан, обладающих активным избирательным правом и не состоящих в какой-либо партии.

Эта проблема также становилась неоднократно предметом конституционного судебного контроля в США. Например, региональное законодательство штата Висконсин предусматривало возможность участия в праймериз лиц, не являющихся членами никакой из партий<sup>10</sup>, а законодательство Коннектикута, напротив, категорически это запрещало<sup>11</sup>. В обоих случаях Суд принял позицию политических партий, признав такие требования закона неконституционными.

По существу, в данной ситуации необходимо выбрать ту или иную концепцию праймериз с учётом значительно автономии политических партий и принципа невмешательства государства в их дела.

По мнению автора, следует рассмотреть два варианта: 1) либо разрешить участие в праймериз только зарегистрированных членов партии 2) либо допустить также сторонников партии, не состоящих ни в одной из партий. Однако второй вариант чреват многочисленными злоупотреблениями, поэтому не является предпочтительным.

5. Включить органы публичной власти и общественность в процесс проведения праймериз политическими партиями. Это касается, прежде всего, вопросов контроля над проведением праймериз (обеспечить доступ членов избирательных комиссий, а также представителей иных партий и общественности к процедурам и документам по проведению праймериз, а также дать возможность обращаться в суд с заявлением о признании итогов праймериз недействительными. Также необходимо установить юридическую ответственность за нарушения при проведении праймериз по аналогии (частичной) с выборами<sup>12</sup>.

Таким образом, перед законодателем сегодня стоит проблема институционализации праймериз как института избирательного права. Это требует определения концепции формирования такого института, для чего крайне полезен опыт зарубежных право порядков.

Предложенные идеи не являются безапелляционными, они лишь опираются на опыт США, где сегодня институт успешно функционирует и находится в стабильном состоянии, в также не вносятся существенные изменения в его правовое регулирование.

Однако следует понимать, что схема проведения праймериз и их модели даже в пределах США крайне разнообразны, что создает значительные трудности в оценке эффективности тех или иных правовых норм.

Правовая институционализация праймериз в России необходима и по той причине, что партии могут своей деятельностью, сами того не желая, изменить смысл этого института, что непременно вызовет негативную общественную реакцию и ещё большее недоверие к партиям как институту гражданского общества. Поэтому включение в избирательное законодательство норм о праймериз будет способствовать демократическому развитию России, роста интереса к выборам, формированию активной гражданской позиции населения России.

---

<sup>1</sup> См. например: Положение о порядке проведения предварительного внутрипартийного голосования по определению кандидатур для последующего выдвижения кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, утвержденное решением Президиума Генерального совета Всероссийской политической партии «Единая Россия» 16 июня 2011 г. (с изм. и доп. от 21 февраля 2013 г., 13 марта 2013 г., 17 февраля 2014 г.) / [Электронный ресурс]. – <https://goo.gl/117ygf>

<sup>2</sup> См. например: Величинская Ю.Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 29-36; Кудашева Е.В. Перспективы развития процедуры праймериз на территории Российской Федерации // Юридическая наука. – 2013. – № 2; Аксенов Ю.М. Предварительное партийное голосование: конституционно-правовые проблемы. М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2012; Волков В.Э. Предварительное голосование (праймериз) как технология предвыборной агитации // Основы экономики, управления и права. – 2014. – № 4 (16).

<sup>3</sup> По состоянию на 10 сентября 2015 года / [Электронный ресурс]. – [goo.gl/kLКo63](http://goo.gl/kLКo63)

<sup>4</sup> См. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. – 1995. – № 8; Величинская Ю.Н. – Там же.

<sup>5</sup> См. подробнее: Richard Hofstadter. The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States (University of California Press, 1969); John R. Vile Constitutional Change in the United States: A Comparative Study of the Role of Constitutional Amendments, Judicial Interpretations, and Legislative and Executive Actions (Westport, Conn: Praeger, 1994); Peter Mair Party System Change: Approaches and Interpretations (Oxford; New York: Clarendon Press, 1997); John F. Bibby and Sandy Maisel Louis. Two Parties Or More?: The American Party System (Boulder, Co: Westview Press 2nd ed. 1998).

<sup>6</sup> United States v. Classic, 313 U.S. 299, 61 S. Ct. 1031, 85 L. Ed. 1368 (1941)

<sup>7</sup> Terry v. Adams, 345 U.S. 461, 73 S. Ct. 809, 97 L. Ed. 1152 (1953)

<sup>8</sup> Яркими примерами, подтверждающими данный тезис, являются дела об участии в праймериз в США афроамериканцев. См., например: Terry v. Adams; Smith v. Allwright, 321 U.S. 649, 64 S. Ct. 757, 88 L. Ed. 987 (1944)

<sup>9</sup> Величинская Ю.Н. Там же. – С. 35.

<sup>10</sup> Democratic Party of U. S. v. Wisconsin ex rel. La Follette, 450 U.S. 107, 101 S. Ct. 1010, 67 L. Ed. 2d 82 (1981)

<sup>11</sup> Tashjian v. Republican Party of Connecticut, 479 U.S. 208, 107 S. Ct. 544, 93 L. Ed. 2d 514 (1986)

<sup>12</sup> См. United States v. Classic, где Суд признал правомерность привлечения к уголовной ответственности за нарушения на праймериз, сославшись на нормы об ответственности на выборах.