

Нудненко Лидия Алексеевна*,
*профессор кафедры правового обеспечения
государственной и муниципальной службы
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
Почетный работник высшей профессиональной школы РФ,
доктор юридических наук, профессор
(г. Москва)*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАЙМЕРИЗ В РОССИИ

Праймериз, возникший в практике политических партий России в 2007 году, стал неотъемлемой частью российской политической системы¹. Поскольку российское избирательное законодательство праймериз не регулирует, то проведение праймериз остается вне поля внимания российской юридической науки. Полагаем, что поскольку общественные отношения, возникающие в процессе проведения праймериз являются составной частью реальной избирательной системы в России, они должны быть предметом рассмотрения российской юридической науки.

Наиболее последовательно, начиная с 2011 г., праймериз проводит «Единая Россия». Проведение праймериз регулируется Положением и Регламентом, утвержденными XV съездом «Единой России» от 11 февраля 2016 г.

Интересным и оставшимся вне регламентации Положения о порядке проведения праймериз является вопрос о месте проведения праймериз. Должна ли политическая партия арендовать помещения для проведения праймериз путем заключения договора об аренде помещения, либо может бесплатно использовать помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности?

Попытки проводить праймериз в тех же местах, где обычно работают участковые избирательные комиссии и использование оборудования избирательных комиссий, вызвали жесткую критику. В результате в части регионов для голосований в 2015 г. пришлось искать другие технические решения.

Так, секретарь Чувашского регионального отделения «Единой России» Н. Малов, выступая на пресс-конференции, заявил, что 24 мая 2015 г. «Единая Россия» проведет праймериз. Для этого будут открыты как минимум 30%, а возможно и половина избирательных участков. Оппозиция обратилась в прокуратуру. После прокурорских проверок «Единая Россия» была вынуждена отказаться от использования технологического оборудова-

* © Нудненко Л.А., 2016

ния (кабинки, урны для голосования), арендовала школьные помещения за плату, использовала картонные урны и самодельные кабинки для голосования. Вплоть до 20 мая «Единая Россия» не была уверена в том, что получится использовать помещения школ для голосования.

В ходе кампании по проведению праймериз на выборах в городской совет Оренбурга в прокуратуру города и в отдел образования города Оренбурга поступали жалобы от жителей, что во время учебного процесса в зданиях образовательных учреждений происходили внутрипартийные голосования, при этом привлекались сотрудники образовательных учреждений, использовалось муниципальное имущество, велась агитация на зданиях школ. При этом Прокуратура в Оренбурге нарушений законодательства при организации голосования не нашла².

Учитывая противоречивость решения этой проблемы на практике, полагаем, что необходимо в законодательном порядке установить запрет использования политическими партиями для проведения праймериз бесплатного использования помещений, принадлежащих муниципальным учреждениям, школам, больницам. Использование помещений, находящихся в государственной и муниципальной собственности, должно стать возможным только на условиях заключения договора аренды.

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» от 11.02.2016 г. предусматривает формирование системы счетных комиссий (региональные, окружные, участковые). В состав счетных комиссий входят члены территориальных избирательных комиссий (избирательных комиссий муниципального образования, 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 (ст. 11). Здесь возникает вопрос об условиях привлечения к праймериз «Единой России» членов избирательных комиссий, являющихся государственными органами. Фактически речь идет об использовании ресурсов государства для проведения праймериз «Единой России». И получают ли такую возможность другие политические партии?

При проведении праймериз возникает проблема возможного подкупа избирателей. Положение о порядке проведения праймериз «Единой России» в 2016 г. предусматривает возможность установления решением Регионального организационного комитета факта подкупа избирателей участником праймериз, его представителем либо лицом, действующим по их поручению (п.2.17.8).

Подкупом избирателей, по Положению, признается вручение им денежных средств с условием голосовать «за» или «против» конкретного участника праймериз (п. 2.26). Анализ приведенной нормы позволяет сделать

вывод, что вручение не-денежных поощрений не будет считаться подкупом, как и выплата денежных средств с условием голосования за «*группу*» участников праймериз, а не конкретного участника. Таким образом, приведенная формулировка п.2.17.8 Положения о праймериз «Единой России» нуждается в уточнении.

Проведение праймериз в предшествующие годы ознаменовалось использованием административного ресурса. Не исключена ситуация, когда кандидат организует присутствие своих подчиненных по службе на избирательных участках и обяжет их проголосовать за него. Результатом может быть манипулирование сведениями, как о реальном числе участников голосований, так и об их результатах. Так, в ходе голосования на праймериз 2015 года, по данным Комитета гражданских инициатив, широко применялись подвоз избирателей, вбросы бюллетеней и иные технологии. Например, в Хабаровском крае при проведении праймериз на одном из участков побывало 213 избирателей, а в урне оказалось 724 заполненных бюллетеня. Этот факт был зафиксирован наблюдателями, которые считали абсолютно всех пришедших на избирательный участок и отмечали их в бланках³.

Привлечь к юридической ответственности кандидата, использующего административный ресурс, подкуп избирателей не представляется возможным, поскольку нормы избирательного законодательства не регулируют такого рода общественные отношения в ходе праймериз, вместе с тем, являющиеся составной частью реальной избирательной системы. Полагаем, что если определение порядка проведения праймериз (открытые, закрытые, полужакрытые) является внутренним делом каждой политической партии, то порядок проведения агитации и тем более голосования и подсчета голосов нуждается в законодательном регулировании.

Нужны ли наблюдатели и представители средств массовой информации при проведении голосований на праймериз? Так, на муниципальных выборах во Владимирской области организаторы нервно реагировали на появление на участках представителей СМИ, запрещали фотографировать, не пускали на подсчет голосов. После голосования бюллетени были отвезены в офис регионального исполкома, где и велся подсчет. На следующий день была обнародована явка-10,04%, без каких-либо подробностей. И только через две недели после праймериз были объявлены победители. Представляется необходимым законодательно установить возможность допуска наблюдателей и представителей средств массовой информации на участки, где проводится голосование на праймериз.

Регламент о порядке проведения праймериз «Единой Россией» не предоставляет право представителям участников подавать жалобы в счетные комиссии непосредственно в момент проведения голосования (ст.17).

Поэтому такие действия, имеющие намерение пресечь неправомерные действия кого-либо из участников процедуры голосования будут ква-

лифицироваться как вмешательство в работу счетной комиссии и подлежат удалению из помещения для голосования (помещения счетной комиссии).

То есть, в момент осуществления голосования они будут являться лишь статистами, с фото- и видеокамерами.

Требует законодательного регулирования вопрос: должны ли политические партии публиковать для сведения избирателей результаты голосования в ходе праймериз. С одной стороны, проведение праймериз – внутреннее дело политической партии. Но, с другой стороны, если политическая партия стремиться к победе на выборах, она должна освещать в средствах массовой информации как ход проведения праймериз, так и результаты голосования. Анализ средств массовой информации показывает отсутствие системности в порядке открытости данных о порядке проведения голосований в регионе, результатах и их публикации. Одни сайты региональных отделений публикуют только положения о праймериз, но не дают списков участников и результатов, на других нет нормативных положений, но есть списки участников и т.д.

Актуальной является проблема использования, хранения и распространения персональных данных избирателей, которые были собраны в ходе проведения праймериз политических партий. Так, Попытка провести праймериз политической партией ПАРНАС в 2016 г. была признана неудачной. Голосование было приостановлено после того, как партия опубликовала ФИО, номера телефонов, адреса электронной почты проголосовавших на предварительных выборах, т.е. имела место утечка персональных данных избирателей.

Необходим контроль правоохранительных органов за соблюдением политическими партиями Федерального закона «О персональных данных» от 27.07. 2006 г. № 152-ФЗ. Правовое регулирование названным Законом отношений, связанных с обработкой персональных данных, распространяется не только на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, но и на юридических лиц, к числу которых относятся политические партии.

Итак, можно сделать вывод, что наряду с преимущественным регулированием праймериз политическими партиями, существует ряд общественных отношений в этой сфере, нуждающихся в законодательном регулировании. Решение этой проблемы будет соответствовать мировой тенденции, для которой характерно вмешательство государства в сферу проведения предварительного голосования. При этом должно сохраняться разумное сочетание государственного и партийного регулирования праймериз.

¹ Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право: проблемы правовой регламентации. – М., 2016. – С. 155-170.

² См.: Нудненко Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 50-54.

³ 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 / [Электронный ресурс]. – goo.gl/XuRbKN

Писарев Александр Николаевич*,
*профессор кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
доктор юридических наук, профессор
(г. Москва)*

ОБЩНОСТЬ И ЕДИНСТВО ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РОССИИ И КРЫМУ КАК ВАЖНЕЙШАЯ ПРЕДПОСЫЛКА ИХ ВОССОЕДИНЕНИЯ

Прошло более двух лет с того момента когда в Крыму и Севастополе прошел референдум, по результатам которого 96,77% избирателей Автономной Республики Крым и 95,6% избирателей города Севастополя проголосовали за воссоединение с Россией, что явилось основанием для подписания главой Российского государства договора о принятии Республики Крым и Севастополя в состав Российской Федерации.

Несмотря на очевидный и справедливый для большинства граждан Российской Федерации и особенно тех из них, кто проживают в Крыму, с исторической, политической, правовой и иных точек зрения характер решения о признании Республик Крым и города Севастополя в качестве субъектов Российской Федерации, данный факт до сих пор вызывает негативную политическую реакцию и осуждение как со стороны Украины так и большинства стран мира.

Негативное отношение в мире к произошедшему событию, прежде всего, формируется на основе заключения Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) (Венеция, 21-22 марта 2014 г.) по вопросу о соответствии решения, принятого Верховным Советом Автономной Республики Крым об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 г. конституционным принципам. Главным доводом, который был положен в

* © Писарев А.Н., 2016