

УДК 342

**Суменков Сергей Юрьевич**

доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры теории государства и права,  
Саратовская государственная юридическая академия  
[sumenkov@bk.ru](mailto:sumenkov@bk.ru)

**Катомина Виктория Александровна**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,  
Пензенский государственный университет  
[kvatv@mail.ru](mailto:kvatv@mail.ru)

**Sergey Yu. Sumenkov**

Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of Theory of State and Law,  
Saratov State Law Academy  
[sumenkov@bk.ru](mailto:sumenkov@bk.ru)

**Victoria A. Katomina**

Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines,  
Penza State University  
[kvatv@mail.ru](mailto:kvatv@mail.ru)

**ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЕЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРАЙМЕРИЗ**

**PROBLEMS AND LIMITS OF LEGISLATIVE REGULATION OF  
PRIMARIES**

***Аннотация.** В статье отмечается, что институт предварительного голосования остается вне поля зрения законодателя. Авторы приводят различные мнения о том, каким образом следует урегулировать праймериз в действующем законодательстве. Установлено, что предвыборную агитацию не следует путать с информированием избирателей, которое осуществляется постоянно и не привязано к периоду проведения конкретных выборов. Обращается внимание на ряд проблем осуществления процедуры предварительного голосования. Авторы приходят к выводу о том, что путем предоставления некоторых преимуществ тем партиям, которые решат применять праймериз для определения потенциальных кандидатов, необходимо стимулировать заинтересованность и у других участников избирательного процесса в применении новых демократических процедур.*

***Ключевые слова:** предварительное голосование, предвыборная агитация, политическая партия, выборы, праймериз, кандидат, избирательная кампания.*

***Annotation.** The article notes that the institution of preliminary voting remains out of sight of the legislator. The author gives various opinions on how primaries*

*should be regulated in the current legislation. It is established that pre-election campaigning should not be confused with informing voters, which is carried out constantly and is not tied to the period of specific elections. Attention is drawn to a number of problems in the implementation of the preliminary voting procedure. The author comes to the conclusion that by providing some advantages to those parties that decide to use primaries to determine potential candidates, it is necessary to stimulate the interest of other participants in the electoral process in the application of new democratic procedures.*

**Keywords:** *preliminary voting, election campaigning, political party, elections, primaries, candidate, election campaign.*

В современных условиях избирательное законодательство Российской Федерации постоянно изменяется. Основным вектором совершенствования выступают правовые нормы, нацеленные на расширение возможностей граждан Российской Федерации реализовать активное избирательное право, формирование предпосылок для развития политической конкуренции и политического участия. Вместе с тем, некоторые явления в избирательных отношениях остаются вне поля зрения законодателя. И ярким примером тому может служить институт предварительного голосования.

Данная процедура широко применяется в зарубежных странах, хотя и имеет различное нормативное закрепление. Так, в США положения о праймериз включаются в избирательные законы и законы о политических партиях. В Европе, напротив, считают недопустимым вмешиваться во внутреннюю жизнь политического объединения, а, следовательно, положения о предварительном голосовании регулируются исключительно на локальном уровне.

В Российской Федерации законодатель пошел по европейскому пути закрепления института праймериз. Вместе с тем, определенные положения о данном институте содержатся в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»[9]. В частности, в п. 1 и 2 ст. 25 названного нормативного правового акта предусматривается, что выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности осуществляется на съезде партии, а на региональном и местном уровнях — на конференции или общем собрании региональных отделений, структурных подразделений. Дополнительные условия принятия, в том числе, и вышеназванных решений, могут предусматриваться уставом политической партии (п. 7 с. 25 вышеуказанного закона).

Основываясь на данных положениях, политические партии, зачастую, принимают собственные предписания, определяющие свой порядок проведения предварительного голосования, что на практике сказывается на возможности реализации гражданами принадлежащих им избирательных прав, ориентируя процедуру не столько на развитие демократических начал внутрипартийной жизни, сколько на ожидаемый PR-эффект от неё.

Однако мы уверены в том, что подобное положение дел не вполне приемлемо, ибо вопросы внутрипартийной демократии не могут являться

исключительным делом политической партии, поскольку через них общество делегирует право на управление государством от своего имени. В этой связи, в юридической литературе высказываются различные мнения о том, каким образом следует урегулировать праймериз в действующем законодательстве. В качестве примера можно привести позицию Л. А. Нудненко, предлагающей нормативно закрепить положения о порядке проведения агитации в период праймериз, а также - непосредственного голосования и установления его итогов. При этом вопрос о возможной модели праймериз следует оставить на усмотрение партий[2, с.50-56].

Действительно, следует согласиться с идеей законодательной регламентации порядка проведения агитации в период праймериз, поскольку неурегулированность этих отношений позволяет бесконтрольно и без каких-либо юридических мер воздействия раздвигать рамки агитационной кампании.

Если обратиться к нормативным положениям Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[8], то в статье 2 предвыборная агитация определяется как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая цель побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Таким образом, законодатель однозначно ограничивает рамки такой деятельности периодом избирательной кампании. Соответственно, все, что выходит за пределы этого периода, формально агитацией не является и никаких правовых последствий не влечет.

При этом предвыборную агитацию не следует путать с информированием избирателей, которое осуществляется постоянно и не привязано к периоду проведения конкретных выборов. Принципиальным отличием данных понятий является наличие для предвыборной агитации (либо отсутствие для информирования избирателей) двух существенных признаков: наличия агитационной цели и неоднократности совершения с такой целью конкретных агитационных действий, указанных в законе. Аналогичного мнения придерживается и Конституционный Суд Российской Федерации[4].

Анализ судебной практики показал, что суды не отменяют регистрацию кандидата в депутаты на том основании, что до его официальной регистрации им в нарушение требований избирательного законодательства велась агитационная кампания[7]. В частности, в период предварительного голосования кандидатом были изготовлены агитационные материалы: листовки, с указанием ФИО кандидата и его партийной принадлежности, эмблемой партии «Единая Россия», календари и значки с аналогичной символикой, было выпущено несколько изданий с информацией о кандидате. Однако, несмотря на то, что многочисленная информация в печатных периодических изданиях в ходе проведения праймериз, имевшая место до назначения выборов, являлась агитационным материалом, склоняла избирателей к голосованию за конкретное лицо, суд указал на то, что проведение политической партией «Единая Россия» праймериз и выпуск в период его проведения материалов в отношении его участников не могут

служить основанием для отмены регистрации кандидата, поскольку предварительное голосование проходило ранее издания Указа Президента Российской Федерации о назначении выборов депутатов Государственной Думы, а, следовательно, по смыслу избирательного законодательства, агитацией не является.

Еще одной проблемой осуществления процедуры предварительного голосования является существующее неравенство самих участников праймериз в проведении агитации. Зачастую, участниками праймериз перед выборами выступают ни один десяток кандидатов. Между тем, из имеющегося количества претендентов граждане Российской Федерации, зачастую, видят «на дверях частных объектов и заведений муниципального образования» лишь двух-трех кандидатов, что свидетельствует об отсутствии реальной политической конкуренции, так как участие «действующих игроков» или лиц, имеющих весомый аппаратный вес, имеет тенденцию отпугивать конкурентов. Подобное положение дел не добавляет демократизма процедуре, а, скорее, делает её имитацией «равных возможностей».

В юридической науке существуют и более радикальные предложения об осуществлении процедуры предварительного голосования. В частности, предлагается распространить действие праймериз на все без исключения политические партии, которые приняли решение участвовать в выборах[1, с. 183]. Вместе с тем, такой подход нам видится весьма сомнительным, поскольку остается открытым вопрос: Где взять «необходимые материальные ресурсы» тем объединениям, которые и сейчас ими не обладают? Это еще больше поставит политическую систему в напряженное положение, так как малым избирательным объединениям придется дополнительно изыскивать средства на проведение предварительного голосования, в том числе, за счет урезания расходов на избирательную кампанию.

В настоящее время отечественный вариант закрепления предварительного голосования в партийных нормах допускает учет результатов праймериз при принятии решения о выдвижении, не имея под собой никаких реальных механизмов защиты прав победившего участника праймериз на включение в окончательный список. Однако сложившийся порядок проведения предварительного голосования ведет к игнорированию мнения избирателей, к росту недоверия ко всей политической системе, в целом. По этой причине, мы полагаем, что предварительное голосование однозначно нуждается в законодательном регулировании. Вместе с тем, пределы такого регулирования ограничены и вытекают из самой сути конституционно-правового статуса политических партий.

Так, в Положении о правовом регулировании деятельности политических партий[3], принятом Венецианской комиссией в 2010 году, отмечается, что правовое регулирование политических партий следует осуществлять умеренно (§ 50). Внутренний распорядок партийной жизни должен быть огражден от вмешательства со стороны государства. Партии должны иметь возможность определять членов своего руководства и выдвигать кандидатов для участия в выборах, без какого бы то ни было вмешательства со стороны государства.

Однако при подборе кандидатов и определении их места в избирательных списках необходимы ясные и прозрачные критерии для того, чтобы и недавно принятые члены партии были бы допущены к партийным постам, на уровне которых осуществляется процесс подготовки и принятия решений (§ 113).

Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях неоднократно обращался к вопросам регулирования деятельности политических партий. Так, в одном из постановлений по делу о проверке некоторых положений Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»[5] Суд уточнил правомерность государства определять порядок и условия реализации гражданами Российской Федерации избирательного права, в том числе, порядок выдвижения кандидатов в депутаты. При этом политическим партиям предоставляется возможность определять критерии, соответствие которым легитимирует их в качестве избирательных объединений.

Вместе с тем, политическая партия вправе самостоятельно определять условия, при которых граждане могут участвовать в её деятельности, в том числе, в качестве кандидатов в составе списка кандидатов на выборах. Возложение же на политическую партию обязанности выдвигать любых лиц, желающих реализовать свое пассивное избирательное право в качестве кандидатов (включать их в списки кандидатов) на выборах создавало бы для таких лиц легальные возможности для злоупотребления своим конституционным правом в ущерб избирательным и иным конституционным правам членов данной политической партии и поддерживающих её избирателей [6].

Таким образом, принудить политические партии к соблюдению демократических норм в их внутренней жизни практически не представляется возможным, можно лишь стимулировать их к этому, и таким стимулом может выступить процедура праймериз как диспозитивное мероприятие, предоставляющее партиям некоторые преимущества в случае их проведения. В частности, в качестве такого преимущества можно было бы рассмотреть нормативное предписание, закрепленное в Федеральном Законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому, в случае выдвижения кандидата на основании результатов предварительного голосования, правом участия в котором имели граждане, обладающие активным избирательным правом и проживающие на территории соответствующего избирательного округа, подтверждения поддержки выдвижения в виде сбора подписей или прохождения «муниципального фильтра» не требуется. В таком случае, кандидат, победивший на праймериз, уже заручается поддержкой электората, и дополнительные процедуры нам представляются излишними. Однако следует предусмотреть нижний порог явки на голосование, при котором праймериз может быть засчитан в качестве альтернативы сбора подписей и необходимый процент поддержки кандидата от общего числа лиц, принявших участие в голосовании.

Вместе с тем, процедура праймериз должна предусматривать и некоторые императивные начала, касающиеся агитации. Как нам представляется, целесообразно будет дополнить Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нормой о том, что суд по заявлению заинтересованного лица вправе признать материалы, распространяемые в ходе предварительного голосования, агитационными материалами, и применить к ним соответствующие положения вышеуказанного закона. Также, нам видится возможным наделить суд правом включить суммы, затраченные на изготовление и распространение таких материалов, в общий размер избирательного фонда соответствующего избирательного объединения или кандидата на выборах.

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

#### ***Литература:***

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

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

3. Положение о правовом регулировании деятельности политических партий. Принято Венецианской комиссией на 84 пленарном заседании (г. Венеция, 15-16 октября 2010 г.). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (дата обращения: 30.11.2021).

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» // *Собрание законодательства РФ.* - 2003. - № 44. - Ст. 4358.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая

рабочая партия — Российская партия коммунистов"» // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 30. - Ст. 3989.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", подпункта "к" пункта 2 статьи 21 Федерального закона "О политических партиях", части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края "О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края" и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. З. Измайлова» // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 47. - Ст. 5709.

7. Решение Московского городского суда от 12 сентября 2016 г. по административному делу № 3а-1154/2016 // Доступ из ЭПС «Система ГАРАНТ».

8. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 24. - Ст. 2253.

9. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 29. - Ст. 2950.

#### **Literature:**

1. Bolkhovitina T. S. *Primaries in modern Russia: prospects of institutionalization* // *Via in tempore. History. Political science.* - 2017. - № 8 (257). - Pp. 182-186.

2. Nudnenko L. A. *On the question of the possibility of legislative regulation of primaries in Russia* // *Constitutional and municipal law.* - 2017. - No. 2. - pp. 50-56.

3. *Regulations on the legal regulation of the activities of political parties. Adopted by the Venice Commission at the 84th plenary session (Venice, October 15-16, 2010).* URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) (accessed: 11/30/2021).

4. *Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 15-P of October 30, 2003 "On the case of checking the constitutionality of Certain Provisions of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation" in connection with the request of a group of deputies of the State Duma and complaints of citizens S. A. Buntman, K. A. Katanyan and K. S. Rozhkov"* // *Collection of Legislation of the Russian Federation.* - 2003. - No. 44. - Article 4358.

5. *Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 11-P of July 16, 2007 "On the case of checking the constitutionality of Certain Provisions of Articles 3, 18 and 41 of the Federal Law "On Political Parties" in connection with the complaint of the political party "Russian Communist Workers' Party — Russian Party of Communists"* // *Collection of Legislation of the Russian Federation.* - 2007. - No. 30. - Article 3989.

6. *Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 16-P dated November 9, 2009 "On the Case of Checking the Constitutionality of Paragraph 32 of Article 38 of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation", subparagraph "k" of paragraph 2 of Article 21 of the Federal Law "On Political Parties", part 3 of Article 30 of the Law of the Krasnodar Territory "On Elections of Deputies of the Legislative Assembly of the Krasnodar Territory" and part one of Article 259 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation in connection with the complaint of citizen V. Z. Izmailova" // Collection of legislation of the Russian Federation. - 2009. - No. 47. - Article 5709.*

7. *Decision of the Moscow City Court of September 12, 2016 in administrative case No. 3a-1154/2016 // Access from EPS "System GARANT".*

8. *Federal law of June 12, 2002 No. 67-FZ "On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in referendum of citizens of the Russian Federation" // meeting of the legislation of the Russian Federation. - 2002. - No. 24. - Article 2253.*

9. *Federal Law No. 95-FZ of July 11, 2001 "On Political Parties" // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2001. - No. 29. - St. 2950.*