

УДК 342.4

ПРАЙМЕРИЗ: ФРАГМЕНТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ОПЫТА СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

© 2017 г. Л.И. Никонова

Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015

В статье проанализирован опыт проведения праймериз в отдельных зарубежных странах. Отмечено отсутствие единообразия процедурных и видовых форм праймериз и в разных государствах, и в отдельно взятой стране. Сделан вывод, что предварительное голосование способствует усилению влияния общества на определение кандидатур, вносимых в партийные списки, выдвигающихся по одномандатным округам или баллотирующихся на выборные должности. В то же время выявленные в исследовании недостатки и изъяны праймериз могут нейтрализовать демократический потенциал, заложенный в данном институте.

Ключевые слова: демократия, праймериз, предварительное голосование, предварительные выборы, политические партии.

The article analyzes the experience of primaries in some foreign countries. Highlights the lack of uniformity in procedural and specific forms of primaries in different States and in a separately taken country. Draws the conclusion that preliminary voting increases the impact of the society on the definition of the nominations made in the party lists of candidates in single-mandate constituencies or candidates for elected office. Highlights that faults and flaws of the primaries can neutralize democratic potential of this institution.

Keywords: democracy, primaries, primaries, primaries, political parties.

Стремление России установить реальный демократический режим прослеживается в тенденции модернизировать и усовершенствовать один из его стержневых конституционных механизмов – избирательную систему в части, касающейся наиболее полного и точного отражения воли избирателей. По словам В.В. Путина, «настоящая демократия не создается одномоментно, не копируется по внешнему образцу... нужно обновить механизмы нашей демократии. Они должны «вместить» возросшую общественную активность... Нам необходим механизм выдвижения народом во власть на всех уровнях ответственных людей, профессионалов, мыслящих в категориях национального и государственного развития и способных добиваться результата [1].

Одним из возможных способов усиления демократических начал при подборе кандидатов в партийные списки и выдвижении кандидатов от политических партий по одномандатным избирательным округам могут стать праймериз, используемые в практике ряда зарубежных стран и активно применяемые в последнее годы партией «Единая Россия». Сравнительный анализ опыта проведения предварительных выборов разными странами позволит выявить как сильные стороны данного института, так и спрогнозировать возможные негативные последствия при проецировании на российскую почву.

Родиной праймериз являются США, где они применяются с 1842 г. Единая общенациональная процедурная форма таких выборов отсутствует, что связано с особенностью формирования администрации в штатах США и на местном уровне, которые в большинстве случаев выбираются населением штата. Местные американские праймериз (primary election) регулируются законодательством штатов, а президентские первичные выборы (presidential/ies, или *nominee*) регулируются партийными нормами: для Демократической партии они определены на федеральном уровне, у республиканцев – местными партийными организациями.

Точная дата начала проведения праймериз отсутствует, но, стремясь повысить значение предварительных выборов, каждый штат смещает их к началу года выборов (февраль – начало марта). Это позволяет повысить известность кандидатов, выявить имеющийся на них компромат, собрать пожертвования на кампанию и решить многие вопросы [2]. В 1980-х годах возник феномен «супервторника» (Super Tuesday) – дня, когда праймериз одновременно проходят в нескольких штатах. После завершения праймериз в субъектах федерации проводятся партийные конвенции (съезды), на которых официально объявляется о поддержке партией конкретного кандидата. Так, в июле 2016 г. на общенациональном съезде Демократической партии США были утверждены

кандидатуры Х. Клинтон и сенатора Т. Кейна в качестве кандидатов в Президенты и Вице-президенты США.

Организаторами праймериз выступают публичные власти, а голосование происходит в отделениях партий. Субъектами определения кандидатов являются избиратели, которые добровольно могут зарегистрироваться как сторонники данной политической партии или как «независимые» избиратели.

В американской избирательной системе используется несколько разновидностей праймериз: закрытые, открытые и их модификации. Наиболее конкурентные праймериз могут проводиться в два тура, например, при проведении праймериз в 2014 г. в Палату представителей Конгресса второй тур потребовался в 10 случаях для республиканцев и в 5 – для демократов [3].

Особенность американских праймериз заключается в том, что даже при наличии всего 1 кандидата и очевидной безальтернативности их процедура обязательна. Так, в 2014 г. на предварительных выборах в нижнюю палату Конгресса из 714 конкурентных праймериз 137 (19,19%) прошли на безальтернативной основе [3].

В некоторых штатах США продолжают применяться кокусы, представляющие собой собрание на всех уровнях партийной организации: национальном, региональном, окружном. На каждом уровне члены партии голосуют за делегатов, отдающих свой голос кандидату на следующем уровне. В итоге на конвенции в штате избирают делегатов на национальный съезд. Выдвижение кандидата на кокусах зависит не от популярности политика среди избирателей, а от партийных функционеров, поэтому достаточно сильна идеолого-политическая роль партий и лидеры могут существенно влиять на соотношение голосов в ходе партийных собраний. Ввиду отсутствия на таких собраниях демократических начал, позволяющих избирателям выразить свое мнение о кандидате, штаты все меньше используют кокусы как тип отбора претендентов от партии [4, с. 71]. На сегодняшний момент они применяются только в 11 штатах США. Например, в штате Коннектикут (во всех 5 округах) кандидат выдвигается на партийном съезде и праймериз не проводятся в случае, если кандидат набирает 15% голосов выборщиков съезда [3].

Канада использует предварительное голосование (nomination contests) с середины XX в., и особенностью является то, что инициатива проведения полностью зависит от решения партии, а процедурные вопросы законодательно не урегулированы. По мнению W. Cross, отсутствие единых стандартов в процессе выдвижения кандидатов вызывает множество нареканий и требует государственного регулирования. Являясь неотъемлемой частью канадского избирательного процесса, праймериз должны подчиняться тем же демократическим стандартам открытости, справедливости и транспарентности, как и общие выборы [5, с. 2]. Для выборов кандидатов по округам в Канаде применяются закрытые праймериз, т.е. участвуют члены партии (проголосовав в одном округе, нельзя голосовать в другом), а для выборов лидеров партий – открытые. Установлены также специальные ограничения для финансирования предвыборной кампании в ходе праймериз, затраты на которые не должны превышать 20 % от стоимости самой избирательной кампании.

Парламентские праймериз 2015 г. в Канаде проводились с участием представителей ключевых партий: Либеральной партии, Консервативной партии и Партии новых демократов. Несмотря на то, что конкуренция является важным критерием предварительных выборов, фактически во многих округах они были проведены на безальтернативной основе, т.к. среднее число кандидатов в трех ведущих партиях не превышало двух человек на место [6].

В некоторых странах Латинской Америки предварительное голосование является обязательным для всех партий, и проведение праймериз регулируется законодательством страны, а не уставом партии или иными организационными документами. Примером государственного вмешательства в данный институт является Аргентина, где предварительное голосование впервые было проведено в 2011 г. Процедура праймериз закреплена Законом №26.571 [3], согласно которому обязательны праймериз и для кандидатов, и для избирателей. Законодательно установлены сроки проведения праймериз (назначаются за 2 месяца до всеобщего голосования, а агитационный период праймериз начинается за 30 дней до дня проведения) и максимально возможный бюджет (должен составлять не более половины от расходов на предвыборную кампанию). За неявку на предварительное голосование государство штрафует избирателя на 3,5 доллара, а после повторной неявки – сумма удваивается. Участвовать в праймериз обязаны все избиратели, обладающие активным избирательным правом, т.е. применяется всеобщее голосование.

Праймериз, проводимые в Уругвае, обязательны для всех партий, зарегистрированных в Избирательном Суде Уругвая, а граждане, претендующие на участие в выборах в качестве избирателей, обязаны быть включены в Национальный гражданский реестр [7, с. 328]. Санкции за неявку избирателей на праймериз в Уругвае не установлены. Впервые предварительные выборы в этой

стране были применены в 1999 г. для выборов президента. Законодательно установлен срок начала предвыборного этапа – за 4 месяца до всеобщего голосования, а агитационный период начинается за 30 дней до дня проведения праймериз.

Хотя для европейских стран праймериз и не являются традиционным элементом политической системы, но этот институт применяется сегодня в Болгарии, Франции, Италии, Бельгии, Великобритании и т.д.

Анализируя формы праймериз, Е. Минченко и В. Лубянка выделяют: встречи внутрипартийных ячеек, т.е. собрание небольшого числа участников 0,5% электората и менее. Такая форма традиционна, например, для консерваторов в Великобритании и для австралийских партий; голосование по почте (новая форма праймериз английских консерваторов) или с уведомлением о дне и месте голосования по почте/телефону. Данная форма используется на праймериз для канадских партий; открытое или условно открытое голосование. Традиционно ключевым условием предоставления голоса считается членство в партии [3].

Во Французской Республике идея проведения праймериз впервые прозвучала в июне 1991 г., когда две правоцентристские партии – Объединение в поддержку республики и Союз за французскую демократию – подписали хартию о проведении перед президентскими выборами 1995 г. первичного голосования, призванного определить общего кандидата [8].

В 2002 г. самая крупная экологическая партия «Европа. Экология – Зеленые» (EELV) провела свои праймериз, и с тех пор такой метод избрания кандидата на президентских выборах стал традиционным. За ней последовали коммунисты, социалисты и правоцентристские консервативные партии.

В 2011 г. социалистическая партия Франции и Партия левых радикалов провели открытые праймериз, в которых мог участвовать любой французский избиратель, признающий принципы социалистического движения (подписавший хартию приверженности ценностям Левого движения: «Свобода, равенство, братство, светскость, справедливость, солидарность и прогресс») и заплативший минимальный взнос (1 евро).

В апреле 2014 г. руководители Союза народного движения, ставшего Республиканской партией, объявили о правилах проведения праймериз в 2016 г., открытых для всех избирателей и с участием центристов. Правые впервые во Франции организовали открытые праймериз по отбору кандидата в Президенты, которые состоялись в ноябре 2016 г. Избиратели должны были подписать хартию о том, что они «разделяют ценности правых республиканцев и центра», поддерживают идею смены власти и заплатить 2 евро. Принять участие в голосовании могли даже те французские избиратели, кто еще не достиг совершеннолетия, но кому на момент первого тура президентских выборов 23 апреля 2017 г. исполнится 18 лет. Для кандидата в Президенты установлены следующие критерии: он должен собрать поручительства 250 народных избранников, в том числе не менее 20 депутатов, по крайней мере, из 30 департаментов, а также 2500 членов партии [8].

Праймериз правых проводились в два тура по мажоритарной системе абсолютного большинства. В первом туре, прошедшем 20 ноября 2016 г., приняли участие более 4,3 млн. французов, и по его итогам во второй тур прошли Ф. Фийон – 44,1% и А. Жюппе – 28,6%, голосов. Во втором туре 27 ноября уверенную победу одержал Ф. Фийон, набрав 66% голосов избирателей [9].

Схожую процедуру праймериз применяют и политические силы левого спектра, предварительные выборы которых были назначены 22 и 29 января 2017 г. По итогам первого тура праймериз вероятными кандидатами на пост президента Пятой Республики от правящего левоцентристского блока стали Б. Амон, который набрал 36,5% голосов участников, и М. Вальс – 31,9% голосов. Во втором туре, который состоялся 29 января 2017 г., победил Б. Амон, набравший около 58,65% голосов избирателей [10].

Открытые праймериз во Франции стали набирать популярность, поэтому с 2014 г. практика их использования распространилась и на муниципальные выборы. Социалисты применяют предварительное голосование в городах: Экс-ан-Прованс, Монпелье, Булонь-Бийанкур, Гавр и Марсель, а правые – в Париже и Лионе [3].

Проведение праймериз в Великобритании проиллюстрируем на примере Лейбористской партии, которая применяет их на выборах лидера самой партии, а также при отборе кандидатов на пост мэра Лондона.

При проведении внутренних выборов, которые состоялись 10 сентября 2015 г., Лейбористская партия применила систему рейтингового голосования Instant-runoffvoting (IRV). Право голоса на праймериз имели: члены лейбористской партии; члены аффилированных профсоюзов и зарегистрировавшиеся сторонники партии за символический взнос в 3 фунта. Согласно данной системе избиратели располагают кандидатов в порядке предпочтения, а не голосуют за одного кандидата.

Первоначально считаются голоса первого предпочтения за каждого кандидата. Если кандидат получает более 50% голосов, то кандидат выигрывает. В противном случае, кандидат с наименьшим количеством голосов исключается, а бюллетени за этого кандидата добавляются к итогам оставшихся кандидатов в соответствии с порядком предпочтений. Процесс рейтингования продолжается до тех пор, пока один из кандидатов не выиграет, получив более половины голосов. Для того, чтобы стать кандидатом в лидеры партии, необходимо получить не менее 15% поддержки среди депутатов лейбористской фракции (минимум 35 депутатов) [3].

Отметим, что согласно старой процедуре до 2014 г. в праймериз участвовали также три категории голосующих: 1) члены фракции в парламенте; 2) члены партии; 3) члены аффилированных профсоюзов, но голоса групп имели разный вес. В соответствии с введенной в 2015 г. процедурой действует правило «один человек – один голос». Равный голос имеют члены партии, члены профсоюзов, а также зарегистрированные сторонники партии, но внесшие денежные средства для получения права голоса.

По итогам выборов 2015 г. главой Лейбористской партии стал Д. Корбин, одержавший победу в первом туре, набрав 59,5% голосов. Некоторые однопартийцы не ожидали такого исхода и предположили, что с целью организации саботажа «сторонниками» зарегистрировались члены конкурирующих с лейбористами партий, возможно, сами консерваторы, чтобы привести в лидеры слабого для партии тори оппозиционера [11].

В июне 2016 г. после проведения в Соединенном Королевстве референдума по выходу из Евросоюза Лейбористская фракция в Палате общин вынесла Д. Корбину вотум недоверия (за его отставку с поста лидера партии высказались 172 депутата против 40). Однако, отказавшись оставить кресло лидера, он был автоматически включен в число кандидатов на эту должность на внеочередных выборах. На специальной конференции Лейбористской партии в Ливерпуле 24 сентября 2016 г. было объявлено, что лидером партии вновь избран Д. Корбин, получивший 61,8% голосов, что подтвердило его популярность у избирателей. Национальный исполнительный комитет партии даже скорректировал существующие правила участия: повысил взнос за участие в голосовании с 3 фунтов до 25, а также не допустил до выборов 130 тыс. человек, вступивших в партию в последние полгода [11].

Значительный интерес представляют и предварительные выборы мэра Лондона. Так, чтобы выставить свою кандидатуру на эту должность от Лейбористской партии необходимо получить поддержку, как минимум, 5 партийных территориальных ячеек (в Лондоне их 73 по числу парламентских избирательных округов). Праймериз проводились с 14 августа по 10 сентября 2015 г. Голосовать имели право аффилированные и зарегистрированные сторонники и члены Лейбористской партии. Голосование имело пять раундов, по итогам каждого номинант, набравший минимальное число голосов, выбывал (каждый раунд имел свою продолжительность, а также разное число проголосовавших от 80 до 90 тыс. человек).

Е. Минченко отмечает, что кандидат-лейборист С. Хан изначально обладал самым высоким рейтингом внутри партии, в то время как по опросам вне партии лидировала Т. Джоуэлл. Праймериз стали способом повышения рейтинга этого кандидата вне партии, и поэтому вся предвыборная кампания С. Хана строилась на расширении электората, в первую очередь, среди консервативно настроенных граждан [3].

Резюмируя, отметим, что открытое голосование (праймериз по отбору кандидатов от французских партий в Президенты) дает возможность реально выявить претендента от партии, пользующегося наибольшей поддержкой избирателей и сторонников партии, а не партийной элитой. Такой вид предварительных выборов способствуют увеличению числа как зарегистрированных сторонников партии, так и «сочувствующих». Кроме того, будучи вынесенным за пределы официальной избирательной кампании, праймериз стимулируют политические партии и их членов к тесному взаимодействию с избирателями в период между выборами (выборы мэра Лондона).

В то же время при проведении открытых праймериз, следует учитывать возможную инфльтрацию в «сторонники партии» оппозиционных политических сил, стремящихся проголосовать за кандидатуру аутсайдера, который не сможет получить поддержку избирателей на выборах (выборы лидера партии лейбористов).

Обязательно установленные праймериз (Аргентина, Уругвай, некоторые штаты США) обладают и отрицательными чертами. Например, при наличии всего 1 кандидата на выборную должность и очевидной безальтернативности выборов процедура праймериз неизбежна, т.к. ее невыполнение грозит партии и избирателям санкциями.

Политические партии зарубежных стран в последние годы активно используют праймериз для привлечения широкого круга избирателей (в том числе и членов политических партий) к оп-

ределению будущих кандидатов от партии. Нейтрализация выявленных недостатков и изъянов праймериз будет, на наш взгляд, способствовать реализации демократического потенциала, заложенного в институте предварительных выборов.

Литература и источники

1. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012, 6 февраля; URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения 12.02.2017)
2. Нудненко Л.А. Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9.
3. Минченко Е. Институт проведения предварительных выборов: мировой опыт / Е. Минченко, В. Лубянка, К. Петров // Коммуникационный холдинг «Минченко консалтинг»; URL: http://www.minchenko.ru/netcat_files/File/Primaries
4. Петрова Р.И. Особенности процедуры праймериз в современной России // Вестник Пермского научного центра УРО РАН. 2014. № 3.
5. Cross W. Candidate Nomination in Canada's Political Parties. Canada: Dundurn Press, 2006; URL: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5470.pdf
6. Макаренко Г. Эксперты объяснили отличия праймериз «Единой России» от западных выборов // РБК; URL: <http://www.rbc.ru/politics/25/05/2016> (дата обращения 19.02.2017)
7. Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, М.А. Сапронова, А.Г. Орлов, Е.В. Черепанова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦО-ИТ, 2010. 496 с.
8. Бунин И. Праймериз во Франции: история и современность // Политком.RU Информационный сайт политических комментариев; URL: <http://politcom.ru/print.php?id=21268>. Калашникова И. Самый пророссийский кандидат: Фийон выиграл праймериз во Франции // Россия сегодня; URL: <https://ria.ru/world/20161128/1482285166.html> (дата обращения 22.01.2017)
9. Бенуа Амон победил на праймериз социалистов во Франции / Выборы президента во Франции // НТВ; URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1753756/> (дата обращения 20.02.2017)
10. Ананьева Е. Лейбористская партия Великобритании на распутье // Европа / Аналитика; URL: http://russiancouncil.ru/inner/%3Fid_4%3D6563#top-content (дата обращения 23.01.2017)

УДК 342.4

ЕДИНСТВО И РАЗДЕЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2017 г. Г.М. Суходольский

Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
119571 Москва, проспект Вернадского, 82

The Russian Presidential
Academy of National
Economy and Public Service
82, Vernadskogo Ave.,
Moscow, 119571

В статье представлены результаты исследования реализации конституционных принципов единства государственной власти, федерализма, а также разделения властей в системе государственной власти Российской Федерации. Ветвь государственной власти определяется как институционально-функциональная подсистема государственных органов, выполняющих общие функции в специфических формах, присущими только ей методами и в рамках особых процедур деятельности, а потому, обладающая относительной обособленностью и самостоятельностью. Предлагается выделить в системе государственной власти 5 ветвей государственной власти.

Ключевые слова: государственная власть, система государственной власти, принципы единства и разделения власти, федерализм.

The article presents the results of research of implementation of the constitutional principles of unity of the government, federalism, and the division of the authorities in system of the government of the Russian Federation. The branch of the government is defined as an institutional and functional sub-system of the government bodies which carry out the general functions in specific forms, inherent only to it by methods and within special procedures of activity, and therefore, possessing relative isolation and independence. Proposes to allocate five branches in the system of the government.