



А. В. Кынев

## ВНУТРИПАРТИЙНАЯ ДЕМОКРАТИЯ И ВМЕШАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВА В ПАРТИЙНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ Российский случай

**Ключевые слова:** политическая партия, внутрипартийная демократия, праймериз

Чем значительнее роль партий в избирательной системе, тем важнее вопрос о том, насколько демократически устроены сами партии и до какой степени они независимы от государства. Когда по той или иной причине процесс выдвижения кандидатов монополизирован партиями (что часто бывает при полностью пропорциональной электоральной формуле), последние *de facto* превращаются в посредников между кандидатами и электоратом, ибо в подобных условиях, прежде чем быть избранным гражданами, кандидат должен быть избран партией. Таким образом, само наличие детерминирующего избирательный процесс партий нарушает свободу волеизъявления избирателей, а ведь именно партии позволяют гражданам объединяться по идеологическим и иным интересам.

Неудивительно, что в современных демократических странах уделяется такое внимание внутрипартийной демократии. Тенденция к олигархизации, то есть к постепенному образованию замкнутого правящего слоя, куда нелегко проникнуть, имманентно присуща руководству партий. Располагая самой полной информацией о составе партии и ее членах, партийные лидеры могут оказывать определяющее влияние на принимаемые партией решения даже в странах с развитыми демократическими практиками. Бюрократизации и олигархизации партийного руководства способствует также то обстоятельство, что многие избиратели довольно консервативны в своих пристрастиях, будучи привязаны к привычным лидерам просто потому, что знают их лучше, чем новых, или даже по семейной традиции. Обновить партийные элиты изнутри крайне сложно — порой легче создать новую партию, чем реформировать старую. Наиболее остро эти проблемы встают в случае доминирующих партий, когда партийная бюрократия может начать сражаться с государственной. В максимальной степени рассматриваемая тенденция проявляется в условиях пропорциональной избирательной системы с закрытыми «плоскими» списками, при которой состав депутатского корпуса фактически определяется не избирателями, а руководством партий. Если заранее известно, к примеру, что партия получит не менее

10 мест, то решение о том, кто займет эти заведомо проходные места, по сути, равнозначно назначению депутатами. Помимо всего прочего, подобная практика создает почву для политической коррупции.

Проблема бюрократизации и олигархизации партий особенно обостряется в условиях государственного финансирования, снижающего зависимость партийного руководства от членских взносов и спонсорской помощи. По данным International Institute for Democracy and Electoral Assistance, та или иная форма государственных субсидий политическим партиям сейчас предусмотрена в 117 странах (из 177, включенных в информационную базу International IDEA)<sup>1</sup>. В ситуации, когда центральный партийный аппарат получает финансовые ресурсы, а затем распределяет их на нижестоящие уровни, структурные подразделения партии неизбежно попадают в финансовую зависимость от ее руководства, и отношения внутри партии начинают напоминать отношения между сотрудниками предприятия и его собственниками. Не случайно одним из следствий широкого распространения подобной практики стало образование так называемых картельных партий, главной целью которых является не столько реализация какого-то политического курса, сколько само по себе пребывание у власти<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.idea.int/political-finance/>.

<sup>2</sup> *Подробнее о партиях этого типа см. Katz, Mair 1995, 2009.*

К настоящему времени разработан целый комплекс механизмов, призванных расширить внутрипартийную демократию, поставив мнение избирателей и рядовых членов партии выше интересов партийной бюрократии. Применяемые для этого технологии можно разделить на две группы. К первой группе относятся технологии, связанные с текущей деятельностью партии (принятие решений по ключевым вопросам, порядок избрания партийного руководства и т.д.). Это прямые внутрипартийные голосования, коллегиальные схемы руководства, различные формы ротации и ограничение сроков пребывания на партийных должностях, запрет на кооптацию и использование императивного мандата, возможность образования внутрипартийных фракций. Вторая группа технологий связана с выдвижением кандидатов и избирательным процессом: смешанная связанная система, открытые списки, низкие заградительные барьеры, а также так называемые праймериз.

Большое значение имеет также вопрос о правах и гарантиях рядовых членов партии. Если партийное руководство вправе произвольно исключать из партии любое число ее членов, то рано или поздно оно начнет манипулировать составом партии в целях принятия нужных ему решений, исключая неугодных и принимая только лояльных или даже подставных лиц. Не менее опасна и другая крайность — невозможность применения санкций к членам партии, откровенно наносящим ей политический ущерб. Достижение баланса между правами каждого конкретного члена партии и общепартийными интересами — один из самых сложных аспектов партийного регулирования.

Немалый интерес в этом плане представляет опыт Германии, где споры между партией и ее членами решают третейские суды, в состав которых не могут входить партийные функционеры. Член партии может

быть исключен из нее только в случае, если он намеренно не соблюдает ее устав либо существенным образом нарушает ее принципы или дисциплину. Подобного рода решения принимает арбитраж, уполномоченный на это специальным положением, причем его вердикты могут быть обжалованы в арбитраже более высокого уровня. Роспуск низовых организаций, равно как и лишение их органов полномочий, допускается лишь в связи с «тяжкими нарушениями партийных принципов или партийной дисциплины», а соответствующие решения подлежат утверждению на ближайшем съезде партии. Все это ограничивает свободу рук руководства партии в отношении ее членов<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Кынев, Любарев  
[Кунев, Лjubarev]  
2011: 50—68.

Начиная с 1990-х годов все более широкое распространение стали получать внутрипартийные выборы и праймериз, ранее использовавшиеся в основном в США. В настоящее время к данным процедурам прибегают многие партии Италии, Великобритании, Франции, Израиля, Мексики и т.д. Праймериз и внутрипартийные выборы могут быть как закрытыми (когда к участию в них допускаются только члены партии), так и открытыми (для всех желающих). Кроме того, существует множество промежуточных вариантов. Иногда внутрипартийные выборы носят многоступенчатый характер (так, в два тура прямым голосованием избирается председатель Французской социалистической партии).

Изначальный политический смысл праймериз — отобрать единого кандидата до основного голосования (при мажоритарной системе относительного большинства), чтобы кандидаты от одной партии не отнимали голоса друг у друга. В США проигравшие праймериз иногда все же участвуют в основных выборах, но как независимые кандидаты, без поддержки своей партии. Что касается внутрипартийных выборов, то они, как правило, бывают закрытыми — в голосовании чаще всего принимают участие только делегаты партийных съездов. Но и в том, и в другом случае принципиальное значение имеет право кандидатов свободно выдвигать свои кандидатуры, а также использование тех же процедур, что и на обычных выборах (прямое тайное голосование).

Одной из самых сложных проблем является ограничение негативного влияния на партии государственного финансирования. Помимо искажения системы отношений между руководством партии и ее низовыми подразделениями, о котором шла речь выше, такое влияние проявляется в том, что для предотвращения нецелевого использования предоставленных средств государству приходится создавать дополнительные механизмы контроля над партиями, способствующие повышению зависимости партийной бюрократии от государственной. Среди мер, предлагаемых экспертным сообществом для снижения данных негативных влияний, можно упомянуть такие, как выведение контролирующих партии структур из системы органов исполнительной власти, применение сложных формул государственного финансирования, учитывающих способность партий привлекать частные средства, уточнение барьеров допуска к государственному финансированию и др.

Попытки гарантировать некий минимум демократии во внутрипартийной жизни предпринимаются в разных странах, однако вопрос о пределах и даже допустимости такой регламентации вызывает серьезные споры. Большинство экспертов сходятся в том, что государству не следует слишком сильно вмешиваться в процессы общественной самоорганизации и прямо навязывать партиям конкретную структуру руководящих органов — ведь любой навязанный механизм при желании можно выхолостить и извратить. По их мнению, государство должно поощрять развитие различных форм внутрипартийной демократии и стимулировать партии к применению более демократических процедур в первую очередь за счет регулирования избирательного законодательства (например, введения открытых списков и т.п.).

Так, в «Руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий», принятых Венецианской комиссией Совета Европы в 2010 г., прямо говорится, что «правовое регулирование политических партий следует осуществлять сдержанно <...> Внутрипартийная жизнь должна быть ограждена от вмешательства государства. Она лучше всего регулируется уставом партии или добровольным кодексом поведения, разработанным и принятым самой партией. <...> Если в государстве применяются положения о регулировании внутрипартийной жизни, они должны быть очень точно составлены во избежание неоправданного вмешательства в осуществление права партий (как добровольных объединений граждан) самостоятельно управлять своими внутренними делами. <...> Партии должны иметь возможность определять членов своего руководства и выдвигать кандидатов для участия в выборах без какого-либо вмешательства со стороны государства»<sup>4</sup>. Вместе с тем, «поскольку партии способствуют выражению политических взглядов граждан и являются инструментом для выдвижения кандидатов на выборах», некоторое правовое регулирование внутрипартийной деятельности признается необходимым «для обеспечения должного функционирования демократического общества»<sup>5</sup>. Согласно документу, подобному регулированию подлежат вопросы, связанные с прозрачностью принятия решений, учетом мнения рядовых членов при выработке партийного устава и выдвижении кандидатов, добровольностью членства и недопущением гендерного и иного неравенства<sup>6</sup>.

К сожалению, столь актуальная для многих современных стран проблема внутрипартийной демократии находится, мягко говоря, на периферии внимания отечественных аналитиков и законодателей. Впрочем, учитывая общую институциональную слабость российских партий, во многом являющуюся производной от чрезвычайной ограниченности полномочий представительных органов власти, за места в которых партии преимущественно и борются, этому едва ли придется удивляться. В стране сложилась парадоксальная ситуация: партии формально существуют, но, даже добившись успеха на выборах, крайне слабо влияют на процесс управления в условиях полного институционального доминирования исполнительной власти. Отсюда и изначальная

<sup>4</sup> *Руководящие принципы [Rukovodjashhie principy] 2011: 40, 44, 55, 60.*

<sup>5</sup> *Там же: 55.*

<sup>6</sup> *Там же: 44, 55—61.*

неспособность партий выполнить свою предвыборную программу (просто потому, что органы, в которых они получают места, не предоставляют такой возможности), и разочарование избирателей во всех партиях, и, как следствие, слабый интерес к внутренней жизни партий со стороны как рядовых граждан, так и элит. Государственную бюрократию тоже интересует в первую очередь контроль над партиями, а не повышение их конкурентоспособности. В целом по своему внутреннему устройству российские партии во многом напоминают другие отечественные политические институты, для которых характерны гипертрофированные полномочия исполнительных органов и слабость контрольных механизмов как таковых.

### **Российские партии и государство**

Российское законодательство ставит партии под довольно жесткий государственный контроль через механизмы их юридической регистрации и надзора уполномоченных органов за их деятельностью, практически никак не защищая права рядовых членов и местных отделений в их отношениях с партийным руководством. Существует в стране и государственное финансирование партий. С 1 января 2015 г. партиям, набравшим на выборах в Государственную Думу более 3% голосов, в течение созыва ежегодно перечисляются средства в объеме 110 рублей, умноженных на число голосов, полученных данным партсписком<sup>7</sup>. Сумма, рассчитанная по той же формуле, предоставляется (однократно) также партиям, чей кандидат получил не менее 3% на выборах президента РФ. При этом никаких институциональных мер, которые бы компенсировали негативное влияние на партии госфинансирования, фактически не предусмотрено. Партийные списки остаются закрытыми; партийное руководство *de facto* присвоило себе право распределять вакантные депутатские мандаты в обход очередности, установленной по результатам выборов; в парламентских партиях вводятся элементы императивно-го мандата.

<sup>7</sup> В 2001 г., когда принимался закон о политических партиях, «стоймость» голоса составляла примерно 1,5 рубля, то есть за прошедшие годы она выросла более чем в 70 раз.

Привычной является практика исключения из партий неугодных руководству лиц. Нормой стал и роспуск целых партийных отделений, а также введение в них прямого управления со стороны центральных структур. Подобное происходит в самых разных партиях — от ЛДПР до «Яблока».

В результате руководители партий получают возможность определять состав партийного большинства. В случае роста числа недовольных проводимой руководством партии политикой «неправильные» члены просто исключаются из организации и заменяются другими. Между тем вполне очевидно, что при отсутствии демократических механизмов принятия решений и бесправности как местных отделений, так и рядовых членов использование даже самых совершенных выборных процедур превращается в имитацию.

За всю постсоветскую историю в России не было ни одного случая демократической смены руководства в какой-либо значимой партии

с приходом к власти внутрипартийной оппозиции: лидеры всех ведущих партий занимают свои посты с начала 1990-х годов. Происходившие смены лидеров были связаны либо с ротацией внутри контролирующей партии групп и (временным) отходом фактического лидера в тень («Яблоко», «Справедливая Россия» в 2011—2013 гг.), либо с проблемами во взаимоотношениях партии с органами власти. Управляемая смена партийного руководства при вмешательстве государства осуществлялась по единому сценарию: часть делегатов партийного съезда перевозилась в другое помещение, где избирала новое руководство, а затем Министерство юстиции или (в течение нескольких лет) его специальный орган — Росрегистрация, признав правомочной именно эту группу, пероформляла на нее документы партии.

Важно отметить, что контролирующие органы в России не ограничиваются проверкой численности партий. Так, в 2000-х годах Росрегистрация добилась целого ряда судебных решений о ликвидации региональных партийных отделений, вследствие чего номинальная численность некоторых партий опустилась ниже критического уровня. Кроме того, Минюст уполномочен решать, легитимен ли съезд той или иной партии, что позволяет ему парализовать деятельность неугодных организаций (как это случилось с Республиканской партией России, после того как ее возглавил В.Рыжков, а позднее — с Партией возрождения России, выдвинувшей на выборах в Красноярском крае не устраивавший власти список кандидатов). Именно наделение Минюста данным правом и позволяет реализовать описанный выше сценарий управляемой смены партийного руководства. Так, в 2011 г. властью был признан легитимным «параллельный» съезд «Правого дела», сместивший М.Прохорова с поста лидера партии.

<sup>8</sup> *Федеральный закон [Federal'nyj zakon] 2001.*

Согласно Федеральному закону «О политических партиях»<sup>8</sup>, «вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий... не допускается. Вопросы, затрагивающие интересы политических партий, решаются... с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними» (ст. 10). При этом, однако, «контроль за соблюдением партиями законодательства и соответствием деятельности партии положениям, целям и задачам своего устава» возлагается на уполномоченные органы, которые вправе знакомиться с документами, подтверждающими наличие региональных отделений, числа членов партии в целом и по каждому региональному отделению; направлять своих представителей для участия в проводимых партией открытых мероприятиях (в том числе съездах, конференциях и общих собраниях); выносить партии или ее подразделению письменное предупреждение; подавать в суд заявление о приостановлении деятельности или ликвидации партии или ее структурного подразделения (ст. 38).

Фактически все решения от имени партии принимаются ее руководством. В законе 2001 г. было лишь указано, что высшим руководящим органом политической партии является съезд, а избрание ее

руководящих органов должно осуществляться не реже одного раза в пять лет (ст. 24.1, 24.3). В апреле 2009 г. была, правда, введена норма, в соответствии с которой «уставом политической партии должна предусматриваться ротация руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений» (ст. 24.5). Однако эта норма никак не препятствует de facto вождистскому характеру партий, так как, во-первых, неформальное лидерство не обязательно подразумевает наличие формального партийного поста, который может занимать зампредседатель, а во-вторых, партии часто меняют структуру руководящих органов и название должности руководителя партии (к примеру, в «Справедливой России» структура руководящих органов менялась в мае 2011 и октябре 2013 г.). В статье о членстве в партии оговариваются лишь его индивидуальный характер и недопустимость дискриминации. Никаких норм о защите прав членов партий в законе нет, не описан там и порядок утраты членства.

Даже при проведении региональных и местных выборов партию представляет ее федеральное руководство: в большинстве партийных уставов содержится требование об обязательном согласовании с ним решений региональных отделений о выдвижении кандидатов. Без этого регистрация кандидатов оказывается невозможна. В случаях, когда главу региона избирают депутаты регионального парламента, кандидатов на этот пост предлагает не региональное отделение партии, а ее федеральное руководство.

**«Праймериз»  
по-русски  
(2007–2011 гг.)**

**«Единая Россия».** С 2007 г. российские партии стали в инициативном порядке использовать различные квазиэлекторальные процедуры отбора кандидатов на выборах. Первые подобные «праймериз» были проведены «Единой Россией» в августе 2007 г. перед осенними выборами в Государственную Думу. В ноябре 2009 г. на XI съезде ЕР была принята норма об обязательном проведении накануне избирательных кампаний предварительных выборов, которые должны стартовать не позднее, чем за 60 дней, и заканчиваться не позднее, чем за 30 дней до начала выдвижения кандидатов. Однако положение об обязательном учете их результатов при формировании партийных списков в устав партии внесено не было. Как показали дальнейшие события, это было далеко не случайным. По сути дела речь шла даже не о сугубо консультационной процедуре, а об элементе пропагандистской кампании, направленной на формирование имиджа открытой политической силы.

Помимо фактической необязательности результатов особенностью проводимых ЕР «праймериз» было отсутствие свободы выдвижения кандидатов: кандидатуры на голосование вносились только партийным руководством. Бросалась в глаза и непрозрачность процедур: не было понятно, кто контролирует ход выборов, отсутствовали наблюдатели, итоги голосования часто оставались неизвестными.



На первых «праймериз» «Единой России» практиковалось «голосование собраниями», то есть правом голоса наделались не индивидуальные члены партии или избиратели, а собрания первичных организаций, решения которых нередко принимались простым поднятием рук. Уже тогда в ряде региональных организаций ЕР «предварительные выборы» сопровождались явными манипуляциями. Показательно, в частности, что в партийный список оказались включены шесть губернаторов, в «праймериз» не участвовавшие, а другие пять, прошедшие через эту процедуру, в него не вошли. Интересная ситуация сложилась в Самарской области, где в связи со сменой губернатора, состоявшейся уже по окончании «праймериз», партийный список переделывался три раза — и без какой-либо привязки к результатам таковых. Не менее примечателен и случай с депутатом Госдумы Д.Ереминым, который провалился на «праймериз» в Челябинской области и в итоге оказался в списке по Архангельской области и Ненецкому округу. Немало скандалов было и на последующих «праймериз» ЕР, предшествовавших региональным и местным выборам.

Особого внимания заслуживают «праймериз» 2011 г., проведенные «Единой Россией» совместно с Общероссийским народным фронтом (ОНФ), созданным по инициативе В.Путина.

13 мая 2011 г. на официальном сайте ЕР был опубликован проект декларации ОНФ, в регионах на базе Общественных приемных Путина стали интенсивно создаваться подразделения ОНФ. 16 июня Координационный совет ОНФ утвердил механизм проведения предварительного «народного голосования» по спискам претендентов на участие в выборах в Госдуму. На первом этапе в регионах должен был проходить сбор предложений по кандидатурам в предварительные списки. Выступать с такими предложениями могли региональные отделения ЕР, а также общественные организации и трудовые коллективы, присоединившиеся к ОНФ. Дополнительные кандидатуры в эти списки мог включать Федеральный совет «Единой России», который и утверждал перечень лиц, выносимых на голосование советов уполномоченных (выборщиков), сформированных на паритетной основе из представителей «Единой России» и ОНФ. Голосованием выборщиков утверждался региональный список, который должен был быть представлен на съезде партии<sup>9</sup>.

Таким образом, отсутствовали как свобода формирования пула кандидатов (голосование проводилось только по кандидатурам, одобренным партийным руководством), так и равное избирательное право (которым были наделены исключительно выборщики). Иначе говоря, специально отобранные выборщики голосовали за специально отобранных кандидатов. Единственным позитивным изменением по сравнению с 2007 г. было то, что на этот раз право голоса было предоставлено не собраниям в целом, а индивидуальным выборщикам. При этом процедуры подсчета голосов и подведения итогов по-прежнему носили непрозрачный характер.

<sup>9</sup> В «Народном фронте» [V «Narodnom fronte»] 2011.



<sup>10</sup> <http://narodfront.ru/primaries/20110721/379969321.html>.

<sup>11</sup> Турмастэ [Tirmasteh] 2011.

<sup>12</sup> В. Путин [V.Putin] 2011.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Рубин [Rubin] 2011.

<sup>15</sup> Гусева [Guseva] 2011.

Согласно списку, размещенному на сайте ОНФ, в совместных «праймериз» «Единой России» и Народного фронта участвовали 4700 кандидатов<sup>10</sup>. При этом заранее было объявлено, что, какими бы ни были формальные итоги «народного голосования», лидер партии и ОНФ Путин может по собственному усмотрению вносить в партийный список любые изменения. Другими словами, «праймериз» играли сугубо «совещательную» роль. Из тех, кто проявит себя на «праймериз», но не попадет в партсписок, обещали сформировать кадровый резерв, за счет которого, по словам и.о. секретаря Президиума Генсовета ЕР С.Неверова, будет происходить обновление в рамках не только партии, но и исполнительной власти<sup>11</sup>.

Но даже столь урезанные и управляемые «праймериз» породили немало скандалов. Самыми серьезными из них были скандалы в Приморском крае. Так, в Первомайском районе Владивостока один из членов региональной счетной комиссии просто отказался подписывать итоговый протокол, поскольку «количество бюллетеней в урне для голосования значительно превосходило, по его мнению, число голосовавших»<sup>12</sup>. Еще более острая ситуация сложилась в Артеме и Находке, где явные аутсайдеры, не только не выступавшие лично, но даже не приславшие доверенных лиц и не предоставившие выборщикам минимальной информации о своих программах, вдруг «взяли» рекордное количество голосов<sup>13</sup>. Конфликт вокруг «праймериз» в Артеме и Находке приобрел такие масштабы, что результаты «народного голосования» на этих площадках были отменены Путиным.

Выдвинутый на съезде «Единой России» список совпал с результатами «праймериз» лишь в восьми региональных группах (Ингушетия, Калмыкия, Тыва, Удмуртия, Кемеровская, Костромская, Рязанская и Сахалинская области). Наибольшие расхождения пришлись на Пермский, Приморский и Ставропольский края<sup>14</sup>. При этом конфликтная комиссия при Федеральном координационном совете ОНФ сочла «не имеющими оснований» 68 из 116 заявлений о нарушениях при проведении «праймериз»<sup>15</sup>.

**Другие партии.** В 2007 г. «Справедливая Россия» провела довольно странное мероприятие под названием «народные выборы». В регионах были созданы пункты голосования, где любой гражданин мог выразить отношение к кандидатам, включенным в бюллетень, и вписать туда любого своего кандидата. Однако никто не знал, где эти пункты размещены, их перечень не публиковался. Более того, результаты голосования остались неизвестными. При этом партийный список, утвержденный съездом «Справедливой России», радикально не совпал даже с тем, что был официально вынесен партией на «народное голосование»: в списке оказалось много новых фигур, о возможности выдвижения которых речь до съезда не шла, а целый ряд кандидатов сменил региональную «привязку». Более трети (34 из 90) региональных групп

<sup>16</sup> Подсчеты автора для доклада Ассоциации «Голос» по мониторингу выборов-2007.

партийного списка возглавили жители иных регионов<sup>16</sup>. В дальнейшем к подобным процедурам партия не прибегала.

Списки остальных партий в рассматриваемый период формировались по традиционной для РФ схеме: после непубличных внутренних консультаций руководящий орган партии подготавливал проект партийного списка, а делегаты партийного съезда или региональной партконференции (при выборах регионального уровня) его утверждали. Следует отметить, что при формировании списков к выборам 2011 г. общее число внутривнутрипартийных конфликтов, по сравнению с 2007 г., уменьшилось, а попыток согласовать основные интересы до начала активной фазы кампании стало больше.

Так, в КПрФ в 2011 г. претенденты на включение в партийный список обсуждались сначала в первичных организациях, а затем в районных, городских и региональных отделениях партии. После обсуждения списка на партийной конференции он направлялся в кадровую комиссию Центрального комитета КПрФ и предвыборный штаб. До съезда фамилии кандидатов, как правило, не оглашались.

На съезде, однако, позиция региональной организации могла быть откорректирована, как это произошло, в частности, с Кировским областным списком, где занимавший второе — теоретически «проходное» — место директор ООО «Кузбасские угли» Д.Русских оказался передвинут на четвертое, а второе место было отдано москвичу Д.Панову<sup>17</sup>. Существенной корректировке подверглись также списки Краснодарского и Приморского краев и некоторых других регионов.

В большинстве партий процесс определения кандидатов на выборах носил (и носит) кулуарный характер, и высшее партийное руководство учитывало интересы региональных организаций лишь в той мере, в которой опасалось, что пренебрежение ими приведет к срыву кампании на данной территории.

<sup>17</sup> Тройку [Trojku] 2011.

### Тенденции 2012—2014 гг.

В 2012—2014 гг. наметилась тенденция к расширению круга акторов, использующих технологии предварительного отбора кандидатов. Дополнительный толчок этому процессу дал перенос единого дня голосования на начало сентября, вследствие чего официальная предвыборная кампания стала приходиться на сезон массовых отпусков. Данное обстоятельство, бесспорно, способствовало росту интереса электоральных игроков к публичным кампаниям по типу праймериз как к средству повышения собственной известности и уровня поддержки. Стоит отметить, что в последнее время такие кампании все чаще проводятся под эгидой не партий, а неких поддерживаемых органами власти движений и инициатив, создаваемых под выборы и фактически представляющих собой не более чем PR-конструкции. Подобные «праймериз», проходящие под различными временными брендами («Народные выборы», «Гражданский референдум», «Народная экспертиза» и т.д.), позволяют провластным кандидатам дистанцироваться от организаций,

дискредитировавших себя в глазах избирателей, выступая одним из ключевых элементов маскировочных технологий.

В условиях крайней зарегулированности формального избирательного процесса предварительные избирательные кампании порой становятся более яркими и конкурентными, чем основные выборы. Участвуя в таких кампаниях, политические партии (и властные структуры) могут протестировать кандидатов, отобрать среди них наиболее перспективных и «раскрутить» их.

Другой, не менее важной тенденцией рассматриваемого периода стала диверсификация используемых партиями технологий предварительного отбора кандидатов. Так, в преддверии региональных выборов 8 сентября 2013 г. руководство «Единой России» разрешило регионам самим определиться с порядком проведения «праймериз», предложив им на выбор следующие четыре модели.

1. Максимально открытый формат, близкий к формату обычных выборов, с избирками, сформированными совместно с общественными организациями, избирательными участками и прозрачными урнами. Данная модель использовалась в Ивановской и Вологодской областях.
2. Голосование проходит на специальных площадках, «привязанных» к территории избирательного участка. В голосовании могут принять участие все желающие, которые, однако, должны предварительно зарегистрироваться. Этой модели отдали предпочтение в Якутии и Ярославской области.
3. В голосовании участвуют выборщики, в состав которых на паритетной основе входят представители общественных организаций (то есть фактически ОНФ) и «Единой России». Эту модель выбрали 16 регионов, в том числе Забайкальский и Приморский края, а также Волгоградская, Воронежская, Кемеровская, Рязанская и Смоленская области.
4. На площадках проводятся дебаты между кандидатами, но выборщики формируются из числа членов ЕР. В подобном формате «праймериз» проходили во Владимирской области, Чечне, Башкортостане, Туве, Бурятии и Хабаровском крае.

Та же схема применялась и в 2014 г. Порядок проведения «праймериз» на выборах региональных парламентов определялся Положением, утвержденным решением Президиума Генсовета партии<sup>18</sup>. В соответствии с этим Положением, «предварительное внутрипартийное голосование является обязательной уставной формой внутрипартийной деятельности... и не входит в сферу регулирования законодательства РФ о выборах», но вместе с тем «не является процедурой выдвижения кандидатов» (то есть партия не обязана учитывать итоги «праймериз» при формировании партсписков). Правом предложения кандидатур для голосования обладают: (а) общественные объединения, за исключением политических партий; (б) граждане РФ, не входящие в другие партии, в порядке самовыдвижения (которое должно быть поддержано не менее

<sup>18</sup> Положение [Polozhenie] 2014a.

чем 10 членами партии, состоящими на учете в соответствующем региональном отделении); (в) иные субъекты (по решению уполномоченного органа). Голосование является тайным, каждый бюллетень заверяется подписью одного из членов счетной комиссии и печатью регионального отделения. По результатам голосования региональный политический совет оформляет итоговый список кандидатов и выносит его на рассмотрение Президиума Генерального совета партии для согласования.

Аналогичный порядок утвержден и для выборов губернаторов. При этом в соответствующем Положении специально отмечено, что в список для внутрипартийного голосования должно входить не менее четырех кандидатур и каждый выборщик вправе отдать свой голос не более чем за трех кандидатов, внесенных в бюллетень<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Положение [Polozhenie] 2014б.

Среди технологий 2014 г. особого внимания заслуживает проект «Моя Москва», реализованный в столице в преддверии выборов в Московскую городскую думу.

Формально данный проект представлял собой независимую гражданскую инициативу, никак не связанную с «Единой Россией» (которая вообще не проводила собственных «праймериз»). Заявить себя в качестве кандидата теоретически мог любой желающий, и среди воспользовавшихся этим правом были члены не только ЕР, но и «Гражданской платформы», «Альянса зеленых и социал-демократов», «Справедливой России». В то же время в списке участников проекта присутствовало как само городское отделение ЕР, так и традиционный набор провластных общественных организаций. Агитация в пользу проекта и его ключевых кандидатов осуществлялась при явном административном содействии (о чем свидетельствует, в частности, тот факт, что, вопреки обычной практике, коммунальные служащие не уничтожали агитационные материалы) и максимально широко освещалась столичными СМИ (такими, как телеканалы «Москва-24» и ТВЦ и газета «Московская правда»). Базовый лозунг проекта («Дело в людях!») полностью повторял тот, под которым «Единая Россия» проводила свои «праймериз» перед скандальными выборами в Ярославской области в 2013 г.

Само голосование проходило 8 июня в формате, максимально приближенном к формату обычных выборов (хотя избирательных участков было существенно меньше: 500 вместо примерно 3,3 тыс.), проголосовать мог любой москвич при предъявлении паспорта. Первоначально было сообщено, что в голосовании приняли участие около 220 тыс. человек (около 3% избирателей города), затем цифру увеличили до 258 тыс.<sup>20</sup>. Активность по округам сильно различалась. Формально не обещая победителям «праймериз» никакой поддержки в сборе подписей, организаторы «Моей Москвы» вместе с тем выразили готовность разместить в каждом из 45 округов по два билборда с изображением победившего кандидата и обклеить 28 тыс. подъездов листовками с соответствующей информацией. Поскольку официальная предвыборная агитация еще не началась, делать это предполагалось за счет средств, собранных на реализацию проекта<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Бекбулатова, Перцев, Иванов [Bekbulatova, Percev, Ivanov] 2014; Ульянова [Ul'janova] 2014.

<sup>21</sup> Ульянова, Опалев, Артемьев [Ul'janova, Opalev, Artem'ev] 2014.

Среди победителей оказалось 29 членов «Единой России». Несистемная оппозиция бойкотировала «праймериз», но в качестве эксперимента в них приняли участие кандидат от оппозиционной коалиции «За Москву» М.Гайдар и член Партии прогресса В.Наганов (оба проиграла)<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Ульянова  
[Ul'janova] 2014.

Из 32 кандидатов, в итоге выдвинутых «Единой Россией» на выборах в Мосгордуму, 24 одержали победу на «праймериз» в этих округах. Одного победителя «праймериз» партия переместила в другой округ, освободив место для ректора ВШЭ Я.Кузьмина. Среди семи других кандидатов четыре проиграла «праймериз» в тех же округах, а один, проигравший в округе №35, был перемещен в округ №39. Показательно, что «Единая Россия» выдвинула своих кандидатов и в некоторых из тех округов, где баллотировались победители «праймериз», представлявшие другие партии. В то же время три кандидата от ЕР добровольно выбыли из гонки уже после регистрации, фактически освободив соответствующие округа для кандидатов от иных партий.

Таким образом, складывается впечатление, что помимо официального списка «Единой России» в Москве существовал негласный «список администрации», не полностью совпадавший со списком ЕР и включавший в себя набор поддерживаемых властью кандидатов, которые формально могли принадлежать к разным партиям.

Что касается оппозиции, то самым известным ее проектом были выборы Координационного совета (КСО), которые проводились 20—22 октября 2012 г. как онлайн, так и на специальных участках. К участию в голосовании (по индивидуальным паролям) допускались лишь предварительно зарегистрировавшиеся избиратели, предоставившие свои паспортные данные<sup>23</sup>. Регистрация кандидатов и избирателей осуществлялась на сайте [cvk2012.org](http://cvk2012.org). Дебаты кандидатов по специальной жеребьевке проходили на независимом телеканале «Дождь».

<sup>23</sup> Этой возможностью воспользовались 81325 человек ([http://www.cvk2012.org/news/rezultaty\\_golosovaniya/](http://www.cvk2012.org/news/rezultaty_golosovaniya/)).

О создании КСО было объявлено на втором «Марше миллионов» 12 июня 2012 г. Организацией выборов занимался Центральный выборный комитет, сформированный из оппозиционно настроенных общественных деятелей и экспертов.

КСО должен был состоять из 45 членов. При этом 30 из них избирались по общему списку, и еще 15 — по «идеологическим квотам». Каждый избиратель получал четыре бюллетеня: для общегражданской части списка, для голосования за представителей левых сил, для голосования за представителей либералов, для голосования за представителей националистов. В «большом» бюллетене можно было отметить не более 30 кандидатов, в бюллетенях «по идеологическим квотам» — не более пяти. Таким образом, избиратель в совокупности обладал 45 голосами, которые распределял по своему усмотрению.

Всего было зарегистрировано 209 кандидатов. Каждый кандидат платил регистрационный взнос в 10 тыс. рублей. Кандидаты образовали несколько конкурирующих списков, доминировал «список Навального».

КСО был избран на один год, после чего должны были состояться новые выборы. Однако из-за внутренних конфликтов он фактически прекратил свою деятельность.

Помимо выборов КСО, в рассматриваемый период зафиксировано и несколько попыток организации «праймериз» среди оппозиционных кандидатов. Наиболее интересным в этом плане представляется опыт двух городов-миллионников — Омска и Красноярска. И в том, и в другом случае «праймериз» были призваны определить единого кандидата от оппозиции на выборах мэра, однако модели их проведения существенно различались, и каждая из них имела свои изъяны.

Если в Омске «праймериз» проводились до начала официального выдвижения кандидатов, то в Красноярске — уже в ходе агитационной кампании, практически за неделю до дня голосования, что дало избиркому основания обвинить их участников в нарушении законодательства: «праймериз» были расценены как форма агитационной деятельности, которая, согласно закону, должна оплачиваться с избирательных счетов кандидатов<sup>24</sup>. Примечательно, что, когда в 2007 г. в том же Красноярском крае «Единая Россия» в ходе официальной избирательной кампании проводила акцию «Народный бюджет», это не вызвало никаких возражений со стороны избиркома.

Голосование в Омске проходило в интернете (проект «Гражданин-мэр»), что породило немало вопросов в плане репрезентативности, идентификации голосовавших (в том числе с точки зрения их реального отношения к Омску), а также гарантий от многократного голосования. Показательно, что формальный победитель «праймериз» московский блогер И.Варламов в итоге не смог даже собрать необходимые для регистрации подписи избирателей<sup>25</sup>. Учитывая специфику проведения омских «праймериз», неудивительно, что двое из их участников (И.Федоров и В.Иноземцев), несмотря на предварительно данное ими обещание поддержать победителя, все равно выдвинули свои кандидатуры (правда, первый из них так и не сдал документы в избирательную комиссию, а второму было отказано в регистрации).

В Красноярске голосование проводилось оффлайн, с помощью урн и бюллетеней, хотя вопросы с гарантиями от многократного голосования и, соответственно, фиксации числа проголосовавших сняты не были. В «праймериз» участвовали эсер А.Коропачинский, представитель ЛДПР Н.Подольяк и два независимых кандидата — К.Сенченко (входивший в «Правое дело» при Прохорове) и С.Толмачев. Поддержать победившего на них кандидата выразила готовность и КППРФ, которая ранее приняла решение отозвать с выборов кандидатуру М.Осколкова. После подсчета голосов, организованного «Школой наблюдателей» и транслировавшегося онлайн, победителем «праймериз» был объявлен Коропачинский, которого поддержали 36,8% из 31,8 тыс. принявших участие в голосовании, и Сенченко, Толмачев и Подольяк сняли свои кандидатуры в его пользу. Но параллельно этим «праймериз» в Красноярске прошли еще одни, организованные никому не известным

<sup>24</sup> *Оппозиционные праймериз [Oppozycyjne prajjmeriz] 2012.*

<sup>25</sup> *Мазур [Mazur] 2012.*



<sup>26</sup> *Оппозиционные праймериз [Oppozicijnyje prajjmeriz] 2012.*

объединением «Я красноярец». Следов проведения этих «праймериз» видно практически не было, что не помешало руководству объединения заявить, что в них приняли участие почти 197 тыс. человек, 41% из которых проголосовал за Осколкова<sup>26</sup>. Не вызывает сомнений, что речь в данном случае шла о PR-технологии, нацеленной на дискредитацию оппозиции. Никаких реальных последствий эти «праймериз» не имели. А победитель первых занял на выборах мэра лишь третье место.

Еще менее успешными были «праймериз», проведенные в Екатеринбурге, где летом 2013 г. три оппозиционные партии — зарегистрированная РПР-ПАРНАС и незарегистрированные «Народный альянс» (позднее ставший Партией прогресса) и Партия 5 декабря — договорились о формировании единого «общегражданского списка» на выборах в городскую думу. Поскольку правом на участие в выборах юридически обладала только РПР-ПАРНАС, местное отделение партии заявило, что готово выдвинуть от своего имени активистов родственных партий, а также независимых кандидатов. Старт кампании, проходившей в электронном формате, был дан 27 июня на сайте <http://www.egd2013.ru/>. 5 июля началась регистрация избирателей, 8—10-го прошли дебаты кандидатов, а уже 15-го были объявлены победители. И хотя в голосовании приняли участие всего 229 горожан, эти победители и были выдвинуты кандидатами в гордуму Екатеринбурга от РПР-ПАРНАС. По итогам выборов список в гордуму не прошел.

## Заключение

Как видно из сказанного выше, из принятых в современных демократических странах механизмов, направленных на развитие внутрипартийной демократии, в России фактически используются только вариации на тему праймериз, обычно нацеленные на достижение не столько реальных результатов, сколько PR-эффекта. Даже при выборах партийных органов доминируют схемы, максимально удобные партийной бюрократии (конференции и съезды по квотам, которые утверждает партийное руководство); чуть ли не единственный пример избрания руководящего органа самими активистами — выборы Координационного совета оппозиции (при том, что он не являлся партийной структурой). Это неудивительно: демократия в обществе и демократия внутри партии — вещи взаимосвязанные, и одного без другого практически не бывает.

Принудить партии к соблюдению демократических норм в их внутренней жизни почти невозможно, можно лишь стимулировать к этому. Партии становятся демократическими только тогда, когда это им выгодно, когда это повышает их конкурентоспособность. Так, столь любимые партийными боссами и спонсорами выборы по закрытым спискам в действительности представляют собой своего рода ловушку. Дело в том, что тот, кто, по сути, назначен депутатом, не заинтересован в повышении электоральной привлекательности партии, ибо проблему своего избрания он уже решил. Точно так же не имеют стимулов к чрез-



мерному усердию на выборах те, кто занимает в списке заведомо непроходные места. Получается, что бороться за электоральный успех партии мотивированы главным образом кандидаты, занимающие «полупроходные» места, так как их судьба в наибольшей степени зависит от достигнутых партией показателей. Да, среди кандидатов, бесспорно, есть и такие, которые руководствуются не личными амбициями, а интересами команды и т.д. Однако в поведении большинства политиков (как и других людей) решающую роль играют прагматизм и рационализм, стремление к максимизации прибыли при минимизации затрат.

Строго говоря, в демократизации партий и усилении внутреннего конкурентного отбора заинтересовано не только общество, но и сами партийные лидеры — если, конечно, они имеют долгосрочные цели и стремятся мотивировать членов партии к работе, направленной на достижение наилучших результатов, а не выполняют отведенную им роль имитаторов политической конкуренции. Но эта логика работает лишь в условиях реальной межпартийной конкуренции и честных выборов.

Ожидать, что благодаря введению праймериз и сами партии, и выборы станут демократичнее, наивно. Вопрос не в формальном использовании данного института, а в его содержании. Начинать надо с демократизации партийного и избирательного законодательства, с восстановления нормальной межпартийной конкуренции, поскольку только конкуренция и борьба за повышение эффективности партийной машины в состоянии стимулировать партии к развитию внутренней демократии. Когда между партиями нет реальной конкуренции, нет и искренней заинтересованности в том, чтобы взаимодействие партии и граждан было максимально эффективным. В такой ситуации праймериз обречены быть имитацией.

В случае демократизации партийного и избирательного законодательства государство, не принуждая партии к проведению праймериз, могло бы гарантировать защиту их итогов. Каждая партия должна сама выбирать процедуру формирования партийного списка, но если она все-таки решит проводить праймериз, то их результаты должны стать основанием для выдвижения кандидатов. Нам же в лучших традициях «суверенной демократии» предлагают ввести в качестве обязательной процедуру, никого и ни к чему не обязывающую, вместо того чтобы сделать развитие внутрипартийной демократии выгодным самим партиям.

#### Библиография

**Бекбулатова Т.**, Перцев А., Иванов М. 2014. Москвичи сыграли в выборы // *Коммерсантъ*. 09.06 [Bekbulatova T., Percev A., Ivanov M. 2014. Moskvichi sygrali v vybory // *Kommersant*"]. 09.06 (<http://www.kommersant.ru/doc/2489382>).

**В «Народном фронте»** появятся выборщики, которые будут отбирать кандидатов в Госдуму. 2011 // *Gazeta.ru*. 16.06 [V «Narodnom fronte» pojavjatsja vyborshhiki, kotorye budut otbirat' kandidatov v Gosdumu. 2011 //

Gazeta.ru. 16.06] ([http://www.gazeta.ru/news/lenta/2011/06/16/n\\_1885933.shtml](http://www.gazeta.ru/news/lenta/2011/06/16/n_1885933.shtml)).

**В. Путин** отменил результаты праймериз «ЕР» в двух городах из-за подтасовки. 2011 // *Rbc.Ru*. 08.09 [V.Putin otmenil rezul'taty prajjmeriz «ER» v dvukh gorodakh iz-za podtasovki. 2011 // Rbc.Ru. 08.09] (<http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20110908175410.shtml>).

**Гусева Д.** 2011 Ненародное голосование // *Московские новости*. 9.09 [Guseva D. 2011 Nnarodnoe golosovanie // Moskovskie novosti. 9.09] ([http://www.mn.ru/newspaper\\_firstpage/20110909/304751267.html](http://www.mn.ru/newspaper_firstpage/20110909/304751267.html)).

**Кынев А., Любарев А.** 2011. *Партии и выборы в современной России: эволюция и деволюция*. — М. [Kynev A., Ljubarev A. 2011. Partii i vybory v sovremennoj Rossii: ehvoljucija i devoljucija. — M.].

**Мазур А.** 2012. *Первый «гражданин мэра» комом* [Mazur A. 2012. Pervyj «grazhdanin mehr» komom] (<http://tayga.info/details/2012/05/03/~107905>).

**Оппозиционные праймериз** на выборах мэра Красноярска выявили двух победителей. 2012 // *РИА «Новости»*. 04.06 [Oppozicionnye prajjmeriz na vyborakh mehra Krasnojarska vyjavili dvukh pobeditelej. 2012 // RIA «Novosti». 04.06] (<http://sibir.ria.ru/politics/20120604/82239832-print.html>).

**Положение о порядке проведения предварительного внутрипартийного голосования по определению кандидатур для последующего выдвижения кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.** 2014a [Polozhenie o porjadke provedenija predvaritel'nogo vnutripartijnogo golosovanija po opredeleniju kandidatur dlja posledujushhego vydvizhenija kandidatami v deputaty zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii. 2014a] (<http://er.ru/news/112465/>).

**Положение о порядке проведения предварительного внутрипартийного голосования по определению кандидатур для последующего выдвижения кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.** 2014б [Polozhenie o porjadke provedenija predvaritel'nogo vnutripartijnogo golosovanija po opredeleniju kandidatur dlja posledujushhego vydvizhenija kandidatom na dolzhnost' vysshego dolzhnostnogo lica sub'ekta Rossijskoj Federacii. 2014b] (<http://er.ru/news/116351/>).

**Рубин М.** 2011. Единороссы творчески пересмотрели праймериз // *Известия*. 25.09 [Rubin M. 2011. Edinorossy tvorcheski peresmotreli prajjmeriz // Izvestija. 25.09] (<http://izvestia.ru/news/501838>).

**Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий.** 2011 [Rukovodjashhie principy pravovogo regulirovanija dejatel'nosti politicheskikh partij. 2011] (<http://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true>).

**Тирмастэ М.-Л.** 2011. За Владимиром Путиным признали избирательное право. Кандидаты от партии власти будут отбираться им не-

зависимо от итогов праймериз // *Коммерсантъ*. 20.06 [Tirmasteh M.-L. 2011. Za Vladimirom Putinym priznali izbiratel'noe pravo. Kandidaty ot partii vlasti budut otbirat'sja im nezavisimo ot itogov prajjmeriz // *Kommersant'*. 20.06] (<http://www.kommersant.ru/doc/1663307>).

**Тройку** кировских коммунистов «перекроили». Теперь в ней Мамаев, Панов и Каримуллина. 2011 // *Репортеръ* (Киров). 26.09 [Trojku kirovskikh kommunistov «perekroili». Teper' v nejji Mamaev, Panov i Karimulina. 2011 // *Reporter''* (Kirov). 26.09] (<http://www.newsler.ru/news/2011/09/kontroika26>).

**Ульянова Ж.** 2014. На праймериз в Москве победили герои публикаций в районных газетах // *Rbc.Ru*. 09.06 [Ul'janova Zh. 2014. Na prajjmeriz v Moskve pobedili geroi publikacii v rajjonnykh gazetakh // *Rbc.Ru*. 09.06] (<http://top.rbc.ru/politics/09/06/2014/929460.shtml>).

**Ульянова Ж.,** Опалев С., Артемьев А. 2014. Почти как выборы: в Москве впервые прошли праймериз в городской парламент // *Rbc.Ru*. 08.06 [Ul'janova Zh., Opalev S., Artem'ev A. 2014. Pochti kak vybory: v Moskve vpervye proshli prajjmeriz v gorodskojj parlament // *Rbc.Ru*. 08.06] (<http://top.rbc.ru/politics/08/06/2014/929225.shtml>).

**Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями)** [Federal'nyj zakon ot 11 ijulja 2001 g. № 95-FZ «O politicheskikh partijakh» (s izmenenijami i dopolnenijami)] (<http://base.garant.ru/183523/>).

**Katz R., Mair P.** 1995. Changing Models of Party Organization and Democracy: The Emergence of the Cartel Party // *Party Politics*. № 1.

**Katz R., Mair P.** 2009. The Cartel Party Thesis: A Restatement // *Perspectives on Politics*. Vol. 7. № 4.