

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ ПРАЙМЕРИЗ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ



Р.И. Петрова,
Отдел по исследованию
политических институтов
и процессов ПНЦ УрО РАН

Проводится сравнительный анализ института первичных выборов – праймериз – в США (где сложился его классический вариант) и в современной России. Выявляются основные характеристики российской практики проведения праймериз. В заключении кратко разбираются возможные модели проведения праймериз и дается оценка данной процедуры в целом.

Ключевые слова: праймериз, модели праймериз, первичные выборы.

С развитием и усложнением политической картины мира трансформируются электоральные процедуры, институты и появляются новые, одним из которых является праймериз. Праймериз – это предварительные выборы, в которых избираются кандидаты от партии или политического движения для участия уже в основных региональных или федеральных выборах. Свои истоки предварительные выборы берут в США, опыт их проведения насчитывает более ста лет. Для российской политической системы эта процедура является новой, однако она делает активные попытки институционализироваться, о чем свидетельствуют последние электоральные компании в Государственную Думу и местные legislatures.

Для того чтобы лучше понять механизмы и особенности работы праймериз в России, следует обратиться к истории и причинам появления предварительных выборов в США, а также рассмотреть

возможные виды и способы функционирования института праймериз.

Первые американские первичные выборы прошли в 1842 году в штате Пенсильвания. В дальнейшем это переросло в масштабную реформу в американской политике, целью которой было ограничение власти партийных боссов и частичная передача ее народу.

Первым из штатов, где в 1901 году был принят закон о праймериз, стал штат Флорида, затем в 1905 – в штате Висконсин были предусмотрены прямые выборы делегатов на национальных съездах партии. Штат Орегон в 1910 г. был первым, который принял закон о «льготном» праймериз, где избиратели голосовали за своих кандидатов и за делегатов съезда отдельно. К 1912 году в 13 из 21 штата работал закон о праймериз, различия были в том, как определяли этот термин [15]. Но после Первой мировой войны началось резкое сокращение использования процедуры

праймериз, поскольку партийная элита почувствовала угрозу сокращения своей власти и убедила законодательную власть штатов отменить эти выборы из-за того, что их проведение наносило удар по бюджету, а число участвующих было невелико. По оценке А. Варе (A. Ware), к 1936 году только в девяти штатах проводились предварительные выборы [17].

Интерес к процедуре праймериз возобновился лишь после окончания Второй мировой войны. Демократическая партия США начала проводить реформы, связанные с изменением порядка выдвижения политическими партиями своих кандидатов на пост президента. В 1968 году национальный съезд Демократической партии настоял на увеличении количества праймериз. Их примеру последовала и Республиканская партия. В следующие десятилетия, как пишет В. Согрин, праймериз утвердились в большинстве штатов, поэтому волеизъявление рядовых избирателей стало определяющим в выдвижении кандидатов в президенты [11]. Согласно статистике, собранной А. Варе, начиная с 1968 года число штатов, использующих праймериз, у демократов увеличилось с 16 до 38, а у республиканцев – с 14 до 40 [18].

Как правило, парламентские и президентские праймериз начинаются в конце февраля – начале марта и заканчиваются в июле года выборов. Исторически сложилось, что с 1952 года в штате Нью-Гемпшир (в первом из всех) начинаются праймериз, а в Айове стартуют партийные конференции, кокусы. Но все же точной даты начала предварительных выборов нет. Каждый штат, начиная с 1990-х гг., стараясь повысить значимость своих праймериз, перемещает их к началу года. Поскольку, как показывает практика, именно первые проведенные праймериз являются наиболее посещаемыми и результативными, определяющими результат всей предвыборной гонки. По мнению обозревателей газеты «Известия» В. Бородина и В. Дунаева, «именно они служат своеобразным индикатором общественного мнения, поскольку

их результаты считают стратегически важными» [2]. Авторы справедливо указывают на то, что «поражение на самом старте кампании может отпугнуть как рядовых сторонников, так и спонсоров, да и от ярлыка "неудачника" «избавиться будет нелегко» [2].

С возрастом роли прямых первичных выборов (direct primary) возникла терминологическая проблема. Связана она с первоначальными партийными собраниями (initial party meetings) – некоторые называли их партийными совещаниями (caucuses) [16]. Слово «кокус» происходит из языков коренных народов Америки (индейцев) и означает «собраться и сделать большой шум», что и соответствует этой процедуре. Она представляет собой собрания на всех уровнях партийной организации: национальном, региональном, окружном. На каждом уровне члены партии голосуют за делегатов, которые отдают свой голос кандидату на следующем уровне. В итоге, на конвенции в штате выбирают делегатов на национальный съезд. Профессор истории Американского университета Аллан Лихтман в одном из своих интервью отмечает, что кокусы были введены после президентских выборов в 1968 году: «Тогда избиратели-демократы были недовольны тем, что кандидат Хьюберт Хамфри, который не принимал участия в первичных выборах, был номинирован Демократической партией – то есть партийные лидеры приняли решение за закрытыми дверями, без участия широкого круга избирателей. Тогда и была создана комиссия по реформе выборного процесса, которая ввела правило – кандидатов от партии нужно выбирать либо на первичных выборах, либо на народных кокусах. В 1972 году эти реформы вступили в силу, и Айова стала первым штатом, где они были опробованы» [6].

На местном уровне кокусы – это собрания, где избиратели от республиканцев и демократов выступают в защиту своих кандидатов в присутствии родных, друзей и соседей, что может повлиять на смену

мнений присутствующих [17]. Но все же в большинстве случаев «кокус» – это закрытое собрание, участники которого активисты партии. Сторонники системы собраний считают, что эта процедура позволяет выбрать лучших кандидатов. Однако заседания являются закрытыми, т.е. только члены партии могут принять участие. Исторически они были связаны с небольшой группой людей в Конгрессе и в законодательных органах штатов, которые выбирали кандидатов от партий в штате и на национальном уровне на должности, включая кандидатов в президенты.

В результате очевидного отсутствия демократических принципов все меньше штатов используют кокусы как тип отбора претендентов на основные выборы. Такая система позволяет местным «большим боссам» доминировать в политике, и любой окончательный выбор кандидата в президенты на самом деле не обеспечивает представительство тех, кто находится в собраниях, но дает возможность продвигать интересы и мнения политиков, доминирующих на местном уровне. Поэтому эта система выборов кандидата в президенты становится все менее и менее популярна, поскольку предполагает много власти у местных партийных боссов и страх того, что убеждения самих людей на местном уровне останутся не услышанными. К 1980 году только 25 % делегатов на национальном съезде (из 18 штатов) были избраны по этому пути. В 1988 году было только 16 % демократов, делегаты которых были выбраны таким образом, в то время как республиканцев – почти 21 %. Цифры продолжали сокращаться [17].

Система праймериз же, наоборот, предполагает более широкое участие избирателей в выражении своего мнения о том, кто должен представлять партию на следующих выборах. Важно отметить, что многие штаты достаточно часто меняют способ, которым они проводят праймериз. Но в основном выделяют: открытые и закрытые праймериз, полузакрытые и «топ два» (двое лучших).

В открытых праймериз любой избиратель может проголосовать за любого понравившегося ему кандидата. Некоторые из штатов, проводящие открытые праймериз, не требуют регистрации в партии, однако открытые праймериз запрещают избирателям голосовать сначала в одном месте, потом в другом. Хотя, по оценке наблюдателей, за этим нередко трудно проследить [11].

Формально принимать участие в закрытых праймериз могут только избиратели, зарегистрированные в данной партии. Но, как отмечают эксперты, есть нюансы [11]. Так, партии имеют возможность пригласить беспартийных избирателей. Однако, как правило, независимые избиратели полностью исключены из процесса. Закрытые выборы также могут усилить радикализацию, которая часто происходит на начальной стадии, когда кандидаты должны угодить «основе» (руководству партии), когда все же «край» (обычные члены партии) как правило, более мотивированы. В нескольких штатах независимые избиратели могут вступить в партию даже в день голосования, но при этом они должны сохранять свое партийное членство, оставаться в ней до тех пор, пока не поменяют своих предпочтений. В других штатах избирателям зарегистрированных в одной партии позволяют голосовать за кандидатов из других партий. В этих редких случаях закрытые праймериз больше похожи на открытые или полузакрытые выборы.

В полузакрытых праймериз независимые избиратели могут самостоятельно определять, за кого из партии голосовать, но избиратели, зарегистрированные в партии, могут голосовать только за кандидатов из этой партии. Фактически полузакрытые праймериз – это компромисс между исключением независимых избирателей из голосования и абсолютно свободными открытыми праймериз.

Еще один тип предварительного голосования называется «двое лучших» (top two), или беспартийные праймериз. Этот метод ставит всех кандидатов, независимо

от их партийной принадлежности, в один избирательный бюллетень. Двое лучших кандидатов, набравших большинство голосов, будут уже соревноваться на всеобщих выборах. Такая система используется в Калифорнии, Луизиане и Вашингтоне, а также в штате Небраска для «беспартийных выборов» в законодательные органы штатов. Двое лучших праймериз часто называют открытыми, и этот термин уже давно используется для обозначения типа партийных праймериз, где может участвовать любой избиратель. Фактически система «двое лучших» устраняет партийные праймериз в целом. Следует согласиться с теми экспертами, которые называют такой тип организации предварительного голосования «беспартийные открытые предварительные выборы» [11].

Таким образом, можно отметить, что американские праймериз прочно укоренились в политической системе и являются одним из механизмов демократии.

В отличие от США, где история проведения праймериз имеет длительный период развития, в российской политической практике эта процедура является новой и только начинает проходить этап институционализации.

Впервые предварительные выборы на определение кандидатур в депутаты Государственной Думы были проведены партией «Единая Россия» в 2007 году, хотя попытки проведения праймериз были сделаны еще на рубеже 1990–2000 годов различными политическими силами. Подобного рода предварительные выборы не имели четкой регламентации, проводились для определения должностных лиц в основном местного уровня и старались привлечь как можно больше участников. Одним из известных случаев проведения праймериз того времени является инициативное партиями «Яблоко» и «Союз правых сил» предварительное голосование за кандидатов на пост главы города Санкт-Петербурга в мае 2000 года [9]. Тогда любой симпатизирующий одному из кандидатов смог сделать свой выбор, не посещая специальных избирательных

участков, поскольку места для голосования были оборудованы на наиболее людных перекрестках. Однако процесс проведения праймериз в этих партиях постепенно сошел на нет к середине 2000-х годов, тем не менее, именно тогда предварительные выборы начинают внедрять партия «Единая Россия». На данный момент массово и регулярно использует процедуру праймериз для определения кандидатур в депутаты Государственной Думы и местных legislatures исключительно партия «Единая Россия».

Так же как и в Америке, процедура праймериз в России не является прямой, а действует через систему делегатов. В качестве делегатов выступает Региональный координационный совет, в составе которого 50 % – члены партии «Единая Россия» и 50 % – представители Общероссийского народного фронта. Алгоритм проведения праймериз состоит из нескольких этапов: после объявления о начале процедуры общенародного праймериз организуется сбор предложений по кандидатурам. После этого общие списки направляются в Федеральный координационный совет для согласования кандидатур. Только после того как Федеральный совет одобрит кандидатов, начнутся непосредственно праймериз. На протяжении предварительных выборов потенциальные кандидаты выступают в ДК, кинотеатрах, объектах культурного назначения, спортивных сооружениях перед выборщиками, останавливаясь на ключевых позициях своих предложений по улучшению работы той или иной сферы. После чего выборщики отдадут свои голоса за понравившихся им кандидатов. Голосование длится около месяца, а затем уже готовые списки будут снова направлены в Федеральный совет на одобрение. Окончание праймериз ознаменуется региональной конференцией отделения партии, а чуть позже будут известны откорректированные Федеральным советом списки кандидатур [8].

По словам руководителя ЦИК «Единой России» Андрея Воробьева, «введение

предварительного отбора – это удар по темным кланам, более того, предварительные выборы позволили обновить список кандидатов на депутатский мандат» [1]. В целом, единороссы считают, что процедура праймериз позволит их партии стать более демократичной и поднимет уровень внутренней конкуренции [4]. Но можно ли такую процедуру назвать демократичной, если, по сути, праймериз, которые проводит «Единая Россия», больше напоминают американские кокусы, где все решения принимаются сугубо внутри своей партии, а рядовые граждане полностью исключены из процесса голосования? И это не единственное замечание, которое возникает при глубоком и детальном изучении процедуры российских праймериз. Так, например, О. Крыштановская, руководитель Центра изучения элиты Института социологии РАН, отмечает, что «люди очень плохо информированы о том, что такое праймериз, даже в самой партии» [13].

По данным ВЦИОМ, понятие «праймериз» не известно 93 % респондентов. О том, что ЕР проводит праймериз с участием представителей ОНФ, известно 17 % опрошенных, из которых по 20 % – сторонники самой партии и КПРФ и 28 % – непарламентских партий. А 79 % россиян вообще ничего об этом не слышали [3]. Большим минусом, по словам, О. Крыштановской, является «борьба между федералами, которые как бы из Москвы участвуют, и самими регионалами», а скорее даже здесь идет борьба «местнических интересов». «Иногда не совсем по-белому, не совсем по-честному и так далее» [13].

Тем не менее среди российских исследователей существуют и положительные оценки внедрения процедуры праймериз в политическую систему России. Известный российский политолог Николай Петров отмечает, что «это не просто пиар со стороны партии власти. Это весьма серьезный новый элемент российской политики, которая сейчас становится более публичной, и элемент этот, похоже, вполне укоренился» [7], автор подчеркивает триединую роль праймериз, которая заключается в мо-

билизации и консолидации политической элиты; кооптации новых людей и имен; смотр сил и селекция – выбраковка балласта и подбор перспективных кадров» [7].

В целом же важно отметить немногочисленность критически настроенных представителей «Единой России» относительно инициированной его руководством введения института праймериз. Зачастую критика касается лишь внешних атрибутов, не затрагивая сути самой процедуры. Так, президент фондов «Политика» и «Русский мир», известный политический эксперт В. Никонов возражал лишь против использования самого термина «праймериз», утверждая, что вполне можно подобрать ему русский эквивалент, такой как «первичные выборы» или «предварительные выборы» [13]. Однако что кардинально поменяется с переименованием, В. Никонов не уточнял.

Сложности в использовании праймериз возникают и относительно процедурных аспектов, механизмов реализации их на практике в силу неоднозначности и запутанности самих регламентов, которые неоднократно претерпевали изменения и не всегда согласовывались с прежними. Одни из последних изменений коснулись вопроса о том, что с конца декабря 2012 г. проведение праймериз входит в компетенции региональных отделений. Теперь каждое региональное отделение партии самостоятельно выбирает модель проведения предварительного голосования [5]. Всего было представлено четыре модели, главным отличием которых является порядок формирования выборщиков. Первая – самая открытая, предполагает то, что выборщиком может стать любой гражданин всего лишь по предъявлению паспорта. Вторая открывает возможность сделать свой выбор также любому, но при условии заблаговременной регистрации в региональном или местном отделении партии. Согласно третьей модели голосования, выборщиками могут стать «члены и сторонники партии, представители общественных организаций и инициативных групп граждан» [5]. И наконец четвертая модель, напоми-

нающая американские «закрытые праймериз», предполагает участие исключительно членов партии. Так, например, по решению Регионального политического совета в Пермском крае предварительное голосование по определению кандидатур в депутаты представительных органов муниципальных образований будет проходить по четвертой модели, где участие смогут принять только члены партии. Тогда как определять кандидатуры в депутаты Законодательного собрания будут по

первой модели [10].

Резюмируя, можно отметить, что несмотря на попытки различных политических сил использовать и внедрить предварительные выборы в свою практику, на данный момент российский вариант проведения праймериз далеко не совершен, он нуждается в тщательной доработке нормативных аспектов и требует переосмысления истинных задач процедуры, которая была спроецирована из американской на российскую почву.

Библиографический список

1. Александров О. Единороссы внедряют оппонентам праймериз // Независимая газета. – 2011, 25 авг. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/politics/2011-08-25/2_praimeriz.html (дата обращения 15.03.2012).
2. Бородин В., Дунаев В. В США начался предвыборный марафон // Известия. – 2004. 19 янв.
3. «Единая Россия» вновь стала участницей скандала с махинациями при голосовании. [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=269&uid=111868> (дата обращения 04.03.2012).
4. Как сделать праймериз в России похожими на американские? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.liberty.ru/Themes/Kak-sdelat-prajmeriz-v-Rossii-pohozhimi-na-amerikanskie> (дата обращения 20.03.2012).
5. Кидяев В. Региональные отделения сами выберут модель предварительного голосования [Электронный ресурс]. URL: <http://er.ru/news/2012/12/19/kidyaev-regionalnye-otdeleniya-sami-vyberut-model-predvaritelnogo-golosovaniya/> (дата обращения 20.04.2012).
6. Купчинецкая В. Выборы в США: что такое кокусы и почему такой шум вокруг Айовы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.elections-ices.org/russian/smi/textid:13581/> (дата обращения 20.02.2012).
7. Петров Н. Праймериз как зеркало политической эволюции [Электронный ресурс]. URL: <http://carnegie.ru/publications/?fa=45362> (дата обращения 05.03.2012).
8. Положение о порядке проведения народного предварительного голосования // Сайт Общероссийского народного фронта в Пермском крае. [Электронный ресурс]. URL: <http://onfperm.wordpress.com/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B9%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%B7/> (дата обращения 08.02.2012).
9. Подвицнев О.Б. Псефология: наука о выборах: учеб. пособие для студентов спец. «Политология». – Перм. гос. ун-т. – Пермь, 2007.
10. Регламент по организации и проведению предварительного внутрипартийного голосования по определению кандидатур для последующего выдвижения кандидатами в депутаты Законодательного Собрания Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://permkrai.er.ru/party/resolutions/userdata/files/2013/04/04/reglament-zs-model-1-redaktsiya-chaa.pdf> (дата обращения 26.05.2012).
11. Сайт The Center for Voting and Democracy. Congressional Primaries: Open, Closed, Semi-Closed, and "Top Two" [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fairvote.org/congressional-and-presidential-primaries-open-closed-semi-closed-and-top-two> (дата обращения 10.02.2012).
12. Согрин В. Политическая власть в США: характер и исторические этапы // Новая и новейшая история. – 2004. – Вып. 2.
13. Стенограмма заседания «Народного клуба» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.narod-klub.ru/stenogramm/1352/> (дата обращения 15.02.2012).
14. Суть и причины проведения праймериз. [Электронный ресурс]. URL: <http://vybory.org/articles/1206.html> (дата обращения 15.02.2012).
15. Kendall S., Kathleen E. Communication in the Presidential Primaries: Candidates and the Media, 1912–2000. – Westport, 2000.
16. Merriam Edward. Primary election: A study of the history and tendencies of primary election legislation. – Chicago, 1909.
17. The US Primaries. [Электронный ресурс]. <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jan/04/uselections2008.usa> (дата обращения 15.02.2012).
18. Ware A. The American direct primary: party institutionalization and transformation. Cambridge, 2002.

FEATURES OF THE PRIMARIES PROCEDURE IN MODERN RUSSIA

R.I. Petrova

The article presents a comparative analysis of the institution of primary elections – the primaries – in the U.S. (where it has developed a classic version) and in modern Russia. It concerns the strengths and weaknesses of the Russian primaries. In conclusion the article briefly deals with the possible models of the primaries, the gives the assessment of this procedure as a whole.

Keywords: the primaries, models of primaries, primary election.

Сведения об авторе

Петрова Регина Игоревна, старший лаборант-исследователь, Отдел по исследованию политических институтов и процессов ПНЦ УрО РАН, 614990, г. Пермь, ул. Ленина, 13А; e-mail: rance.regina@mail.ru

Материал поступил в редакцию 19.02.2014 г.