

УДК 342.81(470)

Заикин А.Н.

*Московский государственный областной университет
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация*

РОЛЬ СИСТЕМЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СЕДЬМОГО СОЗЫВА

Аннотация. Статья посвящена исследованию применения Всероссийской политической партией «Единая Россия» системы предварительного голосования в рамках выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва; влиянию предварительного голосования на популярность политической партии и её кандидатов. В работе представлен анализ структуры и механизма проведения предварительного голосования, выявлены декларируемые и реальные цели и задачи, которые выполняет система предварительного голосования. В статье отражено сходство нормативных документов, регулирующих деятельность проведения предварительного голосования, с нормами избирательного законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: парламентские выборы, Государственная Дума, предварительное голосование, праймериз, «Единая Россия», политические партии, инструменты политической борьбы.

A. Zaikin

*Moscow Region State University
10A, Radio st., Moscow, 105005, Russian Federation*

THE ROLE OF PRE-VOTING SYSTEM IN THE ELECTIONS OF THE STATE DUMA OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION OF THE SEVENTH CONVOCATION

Abstract. The article investigates the use of pre-voting in the election to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the seventh convocation performed by the party «United Russia». The pre-voting influence on the rating of the political party and its candidates is also studied. The paper presents the analysis of the structure and mechanism of preliminary voting. Specific goals and tasks performed by the pre-voting system are identified. The article reflects the similarity of normative documents adjusting the procedure of preliminary vote to the norms of the electoral legislation of the Russian Federation.

Keywords: parliamentary elections, the State Duma, preliminary vote, primaries, «United Russia», political parties, tools of political struggle.

18 сентября 2016 г. состоялись выборы в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации седьмого созыва. По результатам выборов партия «Единая Россия» получила максимальное количество мест за всю историю существования Государственной Думы Российской Федерации – 343 депутатских места из 450.

Одной из причин такого результата является применение редкого для России института предварительного голосования (т. н. праймериз), которое было организовано «Единой Россией» и прошло 22 мая 2016 г. в рамках подготовки к избирательной кампании. Впрочем, применение праймериз отнюдь не новая процедура для партии «Единая Россия» в частности и для всей российской практики вообще. Первое предварительное голосование было проведено партией в июне – августе 2007 г., но не на федеральном уровне, как в 2016 г., а лишь в ряде регионов. Помимо географического имеется и другое отличие предварительного голосования 2016 г. от праймериз 2007 г.: его открытый характер.

Предварительное голосование 22 мая 2016 г. было регламентировано Положением «О порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии “Единая Россия” кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва», утверждённым XV съездом партии 6 февраля 2016 г. [2]. Положение носит характер нормативно-правового акта, определяющего полномочия, права, обязанности и структуру проведения предварительного голосования. Механизм проведения предварительного голосования, т. е. практические вопросы проведения праймериз, описан в Регламенте предварительного голосования партии «Единая Россия» [4].

Согласно Положению предварительное голосование организуется и проводится в целях предоставления возможности гражданам Российской Федерации и общественным объединениям участвовать в политической жизни общества. Структура организации предварительного голосования носит вертикальный характер и включает ряд уровней (рис. 1). Региональные организационные комитеты, подконтрольные Федеральному организационному комитету, формируются региональным политическим советом партии, и включают от 11 до 25 членов в зависимости от численности избирателей в субъектах РФ. Персональный состав региональных организационных комитетов определяется Региональным политическим советом. Региональный организационный комитет согласно Регламенту имеет достаточно большой объём полномочий, состоящий из 18 позиций, среди которых:

– деятельность по формированию счётных комиссий различного уровня: региональные счётные комиссии, окружные счётные комиссии, участковые счётные комиссии;



Рис. 1. Структура проведения предварительного голосования «Единой Россией» 22 мая 2016 г.

- приём документов кандидатов для участия в предварительном голосовании;
- принятие решений о регистрации кандидатов как участников предварительного голосования или об отказе в регистрации;
- составление списка участников предварительного голосования;
- исключение участника из списка участников предварительного голосования при наличии оснований, предусмотренных Положением и Регламентом проведения.

Подготовка и проведение процедуры предварительного голосования осуществляется счётными комиссиями в определённой иерархии.

Согласно пункту 1.5 Положения о проведении предварительного голосования, процедура праймериз является обязательной формой внутрипартийной деятельности и не входит в сферу регулирования Российской Федерации о выборах. Следовательно, она не подпадает под действие избирательного законодательства Российской Федерации, и регламентируется лишь партийными нормами. Однако при внимательном изучении документов «Единой России», определяющих процедуру предварительного голосования, не может не бросаться в глаза сходство этих документов с нормативно-правовыми актами Российской Федерации, регулирующими избирательное законодательство: в частности, с федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации» [7] и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [8].

Так, Положение о проведении предварительного голосования, как и федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации», является «рамочным», а Регламент соответствует Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», где более чётко и подробно рассматриваются все моменты, связанные с процедурой выборов.

Процедура выдвижения участников предварительного голосования отличается от практики организации праймериз 2007 г. Теперь перечень документов, которые необходимо представить участнику предварительного голосования в региональный организационный комитет, схож с комплектом документов, которые собирает кандидат при выдвижении на выборах. В 2007 г. желающему участвовать в праймериз необходимо было лишь подать в Организационный комитет заявку либо предоставить подписи членов партии в свою поддержку (если кандидат не был членом «Единой России»). Кроме того, согласно нормам проведения праймериз в 2016 г. для допуска на предварительное голосование в требования к участнику было включено условие подачи документов лично, что является явной аналогией с нормами федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Стоит отметить, что процедура подачи документов гражданином, желающим участвовать в предварительном голосовании, строго определена. Согласно Приложению к Положению о предварительном голосовании, участник праймериз Единой России даёт своё согласие на выдвижение кандидатом в депутаты Государственной Думы от данной партии. Он не может выдвигаться иными политическими силами или самовыдвигать свою кандидатуру, если по итогам участия в предварительном голосовании его кандидатура будет рассматриваться руководящими органами партии в качестве выдвигаемого «Единой Россией» кандидата в депутаты Государственной Думы. Впрочем, если руководящие органы партии по результатам рассмотрения кандидатуры откажут ассоциировать данного гражданина с «Единой Россией», участник праймериз не сможет принять участие в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Оценивая эту норму, нельзя не отметить появляющуюся у партии возможность устранения нежелательных кандидатов. Следует указать также и на то обстоятельство, что описанная выше мера очень трудна для применения на практике, поскольку процедура предварительного голосования не регламентируется избирательным законодательством. В связи с этим возможное судебное разбирательство в случае нарушения гражданином Положения «О порядке проведения предварительного голосования

по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия»...» вряд ли имеет перспективы.

Ещё одно заимствование норм праймериз партии «Единая Россия» из федерального избирательного законодательства касается агитации, подготовки и размещения агитационных материалов. Скопирована норма о необходимости получения согласия на использование изображения физического лица и его высказываний об участнике предварительного голосования. А также то, что экземпляры печатных агитационных материалов должны до начала их распространения представляться в Организационный комитет.

Стоит отметить ещё один этап предварительного голосования – участие в дебатах. Данный вид политической деятельности является не самым популярным методом борьбы за электорат, свидетельством чему был крайне низкий интерес граждан к дебатам, проходящим в рамках предварительного голосования. Особенно это относилось к дебатам на региональном уровне. Возможной причиной этого является отсутствие традиции публичных дискуссий в политической культуре постсоветской России. Согласно Регламенту проведение дебатов осуществляет организационный комитет партии «Единая Россия», что даёт возможность партийным руководителям отстаивать собственные интересы посредством создания сценария проведения дебатов. В этом случае «приемлемые» участники предварительного голосования видятся избирателям в гораздо более выгодном свете, чем их «нежелательные» конкуренты. Согласно Регламенту участник предварительного голосования обязан участвовать не менее чем в двух дебатах, организованных на территории соответствующего избирательного округа.

Процедура организации волеизъявления граждан во время праймериз идентична процедуре выборов. Основное отличие от «настоящих» выборов заключается в том, что список избирателей формируется непосредственно в день голосования членами участковых счётных комиссий. Счётная комиссия вносит в список избирателей персональные данные граждан, пришедших голосовать, место жительства которых, находится в пределах границ избирательного участка. В отличие от предыдущих вариантов проведения предварительного голосования, на праймериз «Единой России» 2016 г. избиратели не должны давать специального письменного согласия на обработку персональных данных, им достаточно лишь поставить подпись в списке избирателей в подтверждение согласия. Это правило значительно упрощает и ускоряет процедуру голосования, поскольку ранее необходимость заполнения и подписания отдельного документа вызывала у избирателей ряд вопросов.

Тот факт того, что предварительное голосование является формой внутрипартийной деятельности, не означает отсутствия острой полити-

ческой борьбы за лидерство и не исключает возможности фальсификации результатов. Данное обстоятельство подчёркивает и Комитет гражданских инициатив в своём докладе, посвящённом правовым и политическим особенностям предварительного голосования [1].

Чем значительнее роль партии в стране, тем больше вероятность применения её верхушкой механизмов для достижения угодных ей целей. Как отмечают исследователи, партийное руководство имеет естественную тенденцию олигархизироваться. Обладая наибольшим объёмом информации и возможностью распоряжаться иными ресурсами, партийные руководители могут реализовывать любые решения [5, с. 157–162]. Централизм и вертикальный характер организации «партии власти» позволяют её руководству влиять на нижестоящие структуры по вопросу распределения мест в региональном партийном списке. При этом влияние как избирателя, так и рядового члена партии на процесс подготовки выборов минимально. Таким образом, в ходе предварительного голосования возможны те же проблемы, что и на «настоящих» выборах: применение «административного ресурса», отстранение неугодных участников предварительного голосования от избирательной кампании и т. п. В отсутствие независимых наблюдателей или иных представителей, которые имели бы возможность следить за чистотой проведения процедуры предварительного голосования, фальсификации результатов праймериз в угоду чьим-либо интересам вполне возможна.

Комитет гражданских инициатив в своём анализе практики применения предварительного голосования [1] выделяет ряд проблем партийного праймериз в России, который можно дополнить и конкретизировать.

Во-первых, с помощью предварительного голосования происходят фактическое расширение рамок избирательной кампании и создание дополнительных информационных поводов. Иначе говоря, праймериз становится предварительной (до официального начала избирательной кампании) рекламой политической партии и средством расширения агитационного периода, жёстко регламентированного федеральным избирательным законодательством Российской Федерации. О преимущественно агитационном характере праймериз свидетельствуют и данные социологии. Согласно исследованию, проведённому ВЦИОМ, 40% опрошенных респондентов заявили о своём интересе к предварительному голосованию [3].

Во-вторых, наличие исключительно внутрипартийного финансового и организационного контроля создает проблемы со справедливым и равным допуском к агитационной деятельности всех кандидатов. Имеющаяся у партийного руководства возможность отстранения нежелательных участников праймериз ничем не ограничена.

В-третьих, реализация задачи предварительного голосования по поиску новых лиц крайне затруднена из-за строгой иерархичности партийной системы и отмеченной выше возможности партийного руководства влиять на исход результатов праймериз.

В-четвёртых, осуществляемые в ходе праймериз функции мобилизации традиционных и поиска новых сторонников партии также затруднены. При проведении предварительного голосования активизируются партийные ресурсы, а вовсе не рядовые граждане.

В-пятых, задачей предварительного голосования является купирование местных конфликтов, однако на практике партийный праймериз может, напротив, усугубить ситуацию в регионах. Это происходит в том случае, если партийное руководство делает ставку не на местных партийных активистов, а на медийные фигуры, создавая иным участникам праймериз всевозможные «препоны». Что же касается конкретно предварительного голосования «Единой России», следует отметить, что списки кандидатов были утверждены на XV съезде партии [6].

Как видим, институт предварительного голосования является сложным феноменом современной политической жизни России. Наряду с официально заявленной целью – предоставлением гражданам Российской Федерации общественным и возможностей объединения права участия в политической жизни общества – праймериз решает ряд внутрипартийных задач, скрытых от избирателя.

Однако даже в последнем случае, поведение праймериз вовсе не означает торжества внутрипартийной демократии. Структура и механизм предварительного голосования партии «Единая Россия» не исключают возможности манипулирования ходом праймериз со стороны партийного руководства.

Проанализировав нормативное регулирование и практику применения предварительного голосования 22 мая 2016 г. в Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что реальной целью праймериз партии «Единая Россия» стало получение этой партией преимуществ в выборной кампании в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Расширив с помощью предварительного голосования агитационный период, осуществив наиболее перспективный отбор региональных лидеров, а также проведя «репетицию» парламентских выборов, «партия власти» сумела до выборов диагностировать и устранить ряд проблем. Результат выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва является очевидным тому доказательством.

ЛИТЕРАТУРА

1. Правовые и политические особенности предварительного отбора партиями кандидатов на российских выборах 2016 года: доклад Комитета гражданских инициатив / под науч. ред. А.В. Кынева [Электронный ресурс]. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/2896> (дата обращения: 22.06.2016).

2. Положение «О порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» [Электронный ресурс]. URL: <http://pg.er.ru/images/docs/file/polozhenie-o-predvaritelnom-golosovanii.pdf> (дата обращения: 05.06.2016).

3. Праймериз «Единой России»–2016 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всероссийский центр изучения общественного мнения: [сайт]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115692> (дата обращения: 28.06.2016).

4. Регламент предварительного голосования партии «Единая Россия» [Электронный ресурс]. URL: <http://pg.er.ru/doc/memo/reglament> (дата обращения: 07.06.2016).

5. Современная российская политика: институты, процессы, технологии / А.В. Абрамов, Ю.А. Абрамова, Р.А. Алексеев, Т.К. Алябьева, С.Ф. Вититнев, Д.Н. Ермаков, О.А. Зозуля, Д.Ю. Клементьев, Н.С. Козьякова, Э.Б. Петросян, Н.Д. Постников, Д.В. Сидоров, С.Н. Федорченко М.: ИИУ МГОУ, 2016. 328 с.

6. Списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва от ВПП «Единая Россия» // Всероссийская политическая партия «Единая Россия»: [сайт]. URL: <https://er.ru/news/143674> (дата обращения: 27.06.2016).

7. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016 № 92-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

8. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016 № 92-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 26 февраля.

REFERENCES

1. *Pravovye i politicheskie osobennosti predvaritel'nogo otbora partiyami kandidatov na rossiiskikh vyborah 2016 goda: doklad Komiteta grazhdanskikh initsiativ / pod nauch. red. A. V. Kyneva* [Legal and Political Peculiarities of Pre-Selection of Party Candidates in the Russian Elections of 2016 : report of the Committee of Civil Initiatives / scien. ed. by A. V. Kyneva]. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/2896/> (request date 22.06.2016).

2. *Polozhenie «O poryadke provedeniya predvaritel'nogo golosovaniya po kandidaturam dlya posleduyushchego vydvizheniya ot Partii «Edinaya Rossiya» kandidatov v deputaty Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii sed'mogo sozyva»* [The Regulation “On the Procedure of Preliminary Voting on Candidates for Subsequent Nomination from the Party “United Russia” Candidates for Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the Seventh Convocation”]. URL: <http://pg.er.ru/images/docs/file/polozhenie-o-predvaritelnom-golosovanii.pdf> (request date 05.06.2016).

3. *Praimeriz «Edinoi Rossii»–2016* [Primaries “United Russia”-2016 [Electronic Source]]. // *Vserossiiskoj tseñtr izučeniya obščhestvennogo mneniya: [sait]* [Russian Center for Public Opinion Studies: [website]]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115692> (request date 28.06.2016).

4. *Reglament predvaritel'nogo gosovaniya partii «Edinaya Rossiya»* [Regulations of the party “United Russia” Preliminary Voting]. URL: <http://pg.er.ru/doc/memo/reglament> (request date 07.06.2016).

5. *Sovremennaya rossiiskaya politika: instituty, protsessy, tekhnologii* [Contemporary Russian Politics: Institutions, Process, and Technology] / A.V. Abramov, Yu.A. Abramova, R.A. Alekseev, T.K. Alyabèva, S.F. Vititnev, D.N. Ermakov, O.A. Zozulya, D.Yu. Klement'ev, N.S. Koz'yakova, E.B. Petrosyan, N.D. Postnikov, D.V. Sidorov, S.N. Fedorchenko M., IIU MGOU 2016. 328 p.

6. *Spiski kandidatov v deputaty Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii sed'mogo sozyva ot VPP «Edinaya Rossiya»* [Electronnyj resurs] [The Lists of Candidates for Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the Seventh Convocation from the Party “United Russia” [Electronic Source]]. // *Vserossiiskaja političeskaja partija «Edinaya Rossiya»: [sait]* [All-Russian Political Party “United Russia”: [website]]. URL: <https://er.ru/news/143674> (request date 27.06.2016).

7. *Federal'nyi zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ (red. ot 05.04.2016 № 92-FZ) «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na učastiya v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii»* [Federal law from 12.06.2002 no. 67-FZ “On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in referendum of citizens of the Russian Federation” (as amended on 05.04.2016 no. 92-FZ)] // *Rossiiskaya gazeta [Russian Journal]*. 2002, June 15.

8. *Federal'nyi zakon ot 22.02.2014 № 20-FZ (red. ot 05.04.2016 № 92-FZ) «O vyborakh deputatov Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law from 22.02.2014 no. 20-FZ “On the Elections of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation” (as amended on 05.04.2016 no. 92-FZ)] // *Rossiiskaya gazeta [Russian Journal]*. 2014, February 26.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Заикин Андрей Николаевич – аспирант кафедры политологии и права Московского государственного областного университета; e-mail: biobacil@rambler.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zaikin Andrey N. – Postgraduate Student of the Department of Political Science and Law, Moscow Region State University; e-mail: biobacil@rambler.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Заикин А.Н. Роль системы предварительного голосования на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2017. № 1. URL: www.evestnik-mgou.ru

THE CORRECT REFERENCE TO ARTICLE

Zaikin A.N. The Role of Pre-Voting System in the Elections of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the Seventh Convocation // Bulletin of Moscow Region State University (e-journal), 2017, no. 1. URL: www.evestnik-mgou.ru