

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2909.

Боброва Наталья Алексеевна*,
*заслуженный юрист РФ,
профессор кафедры государственного и
административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет»,
доктор юридических наук
(г. Самара)*

СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА РФ И ВНЕКОНСТИТУЦИОННОГО ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРА СТРАНЫ

В день 60-летия Президента РФ В.В. Путина лишь один телевизионный канал – НТВ – был удостоен чести показать эксклюзивный фильм о юбиляре.

* © Боброва Н.А., 2012

За президентским завтраком корреспондент НТВ задал Владимиру Владимировичу смелый вопрос:

- Конечно, Вы в блестящей физической форме и будете в таковой и в 2018 году, и в год следующих президентских выборов. Но ведь все равно когда-то придется уходить из политики. Готовы Вы к этому моменту?

- Вы задумывались над тем, какова разница между статусом Президента России и статусом премьер-министра? – в свою очередь, спросил В.В. Путин.

- Ну, да...

- Разница громадная. Так вот, в 2008 году я добровольно отдал рычаги власти. Вы, может, думаете, что я с поста Президента ушел, а рычаги власти у себя оставил? Так вот, это не так. Все рычаги власти по Конституции у Президента. Поэтому я уже был без этих рычагов...

В.В. Путин прав в том, что действительно громаднейшая власть сосредоточена в руках Президента Российской Федерации. Пожалуй, этой власти позавидовал бы Николай Второй после подписания им Манифеста от 17 октября 1905 г. и избрания в 1906 г. Государственной Думы.

Президент РФ единолично (в отличие от коллегиального органа – Политбюро – при советской власти) «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (ч.3 ст.80 Конституции РФ). При этом мы прекрасно понимаем, что конституционное ограничение президентской власти, выраженное в формуле «в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами», в нашей стране с супер-президентской формой правления (юридически – смешанной), где буквально все законодательные инициативы Президента со спринтерскими темпами становятся законами, это весьма условное ограничение.

Но В.В. Путин как бы оставляет за скобками своего ответа на вопрос корреспондента НТВ тот удивительный политический феномен, который он же, В.В. Путин, и создал и благодаря которому смог вернуться на президентский пост. В противном случае, если бы этот политический феномен не был создан, В.В. Путин мог и не вернуться в

президентское кресло, и народ забыл бы о нем вскоре точно так же, как забыл касьяновых, фрадковых и зубковых...

Всё дело в том, что В.В. Путин уходил с президентского поста в полной политической силе, с высоким положительным рейтингом, что и позволило ему остаться политическим лидером страны даже без президентских властных полномочий. И так, имя этому феномену – политическое лидерство в стране без президентских полномочий, то есть внеконституционное политическое лидерство. Такое удается не каждому политику, а может, только В.В. Путину и удалось. Во всяком случае, А.Г. Лукашенко не рискнул на такой шаг и сохранил политическое лидерство только в должности Президента Беларуси, для чего ему понадобилось с помощью референдума изменить текст Конституции и допустить возможность избрания президента более чем на два срока подряд.

Г. Саакашвили также не удалось сохранить свое лидерство, даже изменив конституцию. Последний, понимая, что на очередных президентских выборах ему не победить, инициировал изменение формы правления Грузии с президентской на парламентскую республику (с соответствующим смещением полномочий от президента к премьер-министру). Он полагал, что его партия парламентского большинства победит на парламентских выборах и, следовательно, его избрание премьер-министром обеспечено. Однако этого не произошло, и сразу после объявления итогов выборов в парламент Грузии Г. Саакашвили объявил, что его партия уходит в оппозицию.

Данный пример только подтверждает наш вывод, что тот политический феномен, который создал В.В. Путин в России, уникален и заслуживает уважения. В 2008 году он рискнул и выиграл в 2012. Но почему он не побоялся добровольно отдать «рычаги власти» другому политику? Какие реальные механизмы политической власти он задействовал, чтобы гарантировать эту победу с долгосрочным прицелом в 2012 году? Ведь в политике все очень быстро меняется, и риск не стать кандидатом в президенты или проиграть на выборах в 2012 году, конечно, был.

На выборах Президента РФ в 2008 году все понимали, что Д.А. Медведев – преемник В.В. Путина, его ставленник, «престолохрани-

тель» и т.д., и голосовали за Д.А. Медведева не в его личном качестве, а именно в качестве путинского избранника. Мы помним, что весь 2007 год в СМИ одинаково раскручивались две возможные кандидаты – Сергея Иванова и Дмитрия Медведева, и если бы В.В. Путин сделала ставку на первого, он избрался бы с ещё большим успехом, чем Д.А. Медведев.

А теперь – некоторые политические механизмы, которые задействовал В.В. Путин и которые позволили ему осуществить задуманный феномен.

На выборах в 2000 и 2004 годах В.В. Путин избирался как независимый от какой бы то ни было партии кандидат. И его личный политический рейтинг наращивался в том числе и благодаря этому обстоятельству.

Однако многие были удивлены, что 14 сентября 2007 года, будучи в статусе Президента РФ, В.В. Путин зачем-то возглавил список «Единой России» на выборах в Государственную Думу, прошедших 9 декабря 2007 года.

Зачем это понадобилось В.В. Путину? Мы прекрасно понимаем, что предложение возглавить список «ЕР», озвученное на всероссийском съезде этой партии ректором Самарского медицинского университета, академиком Г.П. Котельниковым, было лишь хорошо спланированным действием, сценарий которого писался в Кремле. Нужно было, чтобы озвучил эту мысль кто-нибудь из российской глубинки и чтобы очень уважаемый человек. Г.П. Котельников как нельзя лучше для этой роли подходил, и каналы ЦТ два дня показывали интервью с ним на фоне кремлёвской стены.

Сам же В.В. Путин на удивлённые вопросы недалёковидных политиков и журналистов, не понимающих, зачем авторитетному В.В. Путину вешать на себя негатив какой-либо партии, отвечал так: «Да, мне тоже, может, не все нравится в партии «ЕР», тем более, не все ее члены, но мы не найдем в этом смысле ни одной идеальной партии...».

Мы помним, как после этого воспарили духом «единороссы» и как фактически возросла численность «ЕР» в результате так называемого «путинского призыва», каковым в СМИ окрестили послесъез-

довский всплеск популярности «ЕР» (после того, как В.В.Путин возглавил ее список).

Реалии последних парламентских и президентских выборов свидетельствуют об откровенном дистанцировании В.В. Путина от партии парламентского большинства «ЕР». Создание «Народного фронта», объединившегося вокруг «ЕР» на парламентских выборах в 2011 году, явилось попыткой расширения электорального поля «ЕР» в условиях явного падения ее авторитета среди народа.

Любопытно следующее высказывание С.А. Авакьяна: «У партий, которые на волне широкой, порой всенародной поддержки пришли к политической власти и затем возомнили себя независимыми от народа, судьба особенно печальна: после утраты властных позиций они становятся особенно непопулярными» (Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – С.18). Именно это сейчас и происходит с «ЕР». Вопрос лишь в том, почему и когда это стало происходить с «ЕР».

Почему на выборах в Госдуму-2007 В.В.Путину так нужна была «ЕР» и почему на выборах в Госдуму-2011 она вдруг стала ему не нужна? Как раз не «вдруг», а в силу тех закономерностей политики, которые так хорошо описал в своей книге С.А.Авакьян и которые так гениально использует В.В. Путин.

Дело в том, что в сентябре 2007 года В.В. Путин уже знал о том, какую работу он будет выполнять после президентских выборов 2008 года. Ведь как признался (или проговорился?) Президент РФ Д.А. Медведев на конференции после выдвижения премьер-министра В.В. Путина кандидатом на выборах Президента РФ-2012, уже тогда, перед президентскими выборами-2008, между ними все было договорено.

Иными словами, уже тогда было договорено, что В.В. Путин делает ставку на Д.А. Медведева, но с условием, что политическим лидером страны по-прежнему остается В.В. Путин, юридически получая должность Председателя Правительства РФ.

Таким образом, не меняя текста Конституции РФ, блестящий политик В.В. Путин реализовал в политических реалиях новой России фактический институт политического «местоблюстителя» поста Главы государства, а также институт политического лидера стра-

ны, временно, до следующих выборов, не совпадающий с должностью Президента РФ. Красиво задумано.

Несомненно, в такой схеме был известный политический риск, не говоря уже о психологических сложностях при таком дуумвирате (тандеме), для самих его игроков, ведь в руках Президента по действующей Конституции РФ сосредоточена гигантская власть. Ясно, что у любого «местоблюстителя», кого бы ни выбрал на эту роль В.В. Путин, не мог не возникнуть соблазн воспользоваться этой гигантской властью и не соблюсти неких личных договоренностей, имеющих внеконституционный характер, т.е. не возвращать рычаги власти политическому лидеру, которым фактически, внеконституционно, оставался В.В.Путин в конституционной должности Председателя Правительства РФ. На неудобные вопросы журналистов, намекавших на его номинальное лидерство, Д.А. Медведев в годы своего президентства всегда отвечал, что, мол, ничего подобного, и советовал читать текст российской Конституции, по которой главной политической фигурой в стране является Президент России.

Многие СМИ, особенно «Новая газета» и Internet, на все лады упражнялись на тему о том, что российский народ может однажды утром проснуться и обнаружить на должности Председателя Правительства нового политика, причем без какого бы то ни было объяснения причин, как это принято в политических реалиях конституционной России: как-то так повелось, что Президент РФ, начиная с Б.Н. Ельцина и заканчивая самим В.В. Путиным, отправлял в отставку очередного премьер-министра без объяснения причин по крайней мере в Указе Президента РФ об отставке Председателя Правительства РФ причины отставки либо не называются, либо звучат довольно двусмысленно: в связи с переходом на другую работу.

Так вот, чтобы этого не случилось и чтобы В.В. Путин не проснулся однажды утром уже не в должности премьер-министра, ему и нужна была дополнительная (юридическая) гарантия своей стабильности на посту премьер-министра. Имя этой стабильности – лидерство в парламентской партии конституционного большинства. Иными словами, в случае своей гипотетически допустимой отставки у В.В. Путина оставалась возможность разрешить ситуацию в свою

пользу в рамках юридического инструментария разрешения конституционного кризиса аналогично разрешению подобных кризисов в парламентских странах. Для этого В.В. Путину было достаточно обратиться к конституционному большинству Госдумы РФ с просьбой поддержать своего лидера и не соглашаться с его отставкой.

Именно это обстоятельство (мы оставляем за рамками фактическое регулирование финансовых потоков страны, что также немало важно для экономической основы власти любого политика) во многом гарантировало политическую стабильность В.В. Путина на должности премьер-министра.

Более того, у Д.А. Медведева «своей» партии не было и попытки ее занять (в виде, например, «СР» и ее лидера С.М. Миронова, несомненно, получившего карт-бланш на критику «ЕР» в течение всего президентства Д.А. Медведева) не увенчались успехом.

Вот почему Д.А. Медведев, юридически имея в своих руках всю власть, не рискнул воспользоваться этой властью до конца и сместить В.В. Путина, одновременно расписавшись, как минимум, в своей политической вторичности, если не сказать, в политической смерти. Ведь ясно, что и для В.В. Путина это - обработанный материал, и даже если Д.А. Медведев и станет Председателем Правительства РФ после инаугурации В.В. Путина, последний расстанется с ним и кинет оппозиции, как кость, при первой же экономической заварухе наподобие недовольства повышением тарифов на энергоносители, бензин или другой какой-либо нестабильности.

При таком раскладе никакая сильная партия В.В. Путину не нужна, а фракцию парламентского большинства (в которой еще нуждается Президент для быстрого проведения нужных законопроектов) желательнее разбавить значительно большей, чем прежде, беспартийной прослойкой. Ведь беспартийные депутаты Госдумы, даже будучи во фракции, чуть более независимы от «ЕР» и чуть более зависимы от тех, кто фактически включил их в списки (тот же В.В. Путин).

Так и был задуман «Народный фронт» плюс для рекрутирования новой социальной базы для правящей элиты.

Вот почему «Единая Россия» была значительно ослаблена на выборах в Госдуму-2011 и ее лидером на этих выборах не случайно стал

уже не В.В. Путин, дистанцировавшийся от нее, а Д.А. Медведев. При этом гражданской общественности России было объяснено, что в России, мол, так повелось: список партии «ЕР» возглавляет Президент.

Надо сказать, более чем сомнительное объяснение. Пока на эту сомнительность наука еще не обратила должного внимания.

С.А. Авакьян правильно подчеркивает, что ст.10 ФЗ «О политических партиях» не допускает вмешательства политических партий в деятельность государственных и муниципальных органов, а также гласит, что Президент РФ «вправе приостанавливать свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий». Ясно, что как Глава государства Президент РФ должен выражать интересы всего народа и, соответственно, максимально дистанцироваться от любой партии, в том числе и той, которая выдвинула его кандидатом в президенты. Если бы, допустим, таким президентом стал выдвиженец от оппозиционной партии, норма о приостановлении членства в партии пригодилась бы.

Но в случае с В.В. Путиным и Д.А. Медведевым все несколько иначе. В.В. Путин, являясь Президентом с феноменально высоким рейтингом (которого хватило и для избрания его выдвиженца на выборах Президента-2008), вдруг возглавляет список партии, не имеющей нравственного авторитета в обществе (для чего ему это понадобилось, я попыталась объяснить выше). Но на выборах в Госдуму-2011 В.В.Путин отказался возглавить список той же партии, на что она, ясное дело, надеялась. Однако перед выборами Президента-2012 В.В.Путину уже не нужна была партия с ее не слишком популярным в народе имиджем и, более того, с припечатанным оппозицией клеймом «партии воров и коррупционеров». Весь этот непривлекательный шлейф, тянувшийся от «ЕР», пришлось возглавить действующему Президенту Д.А.Медведеву.

Иными словами, политические реалии таковы, что уже дважды действующий Президент возглавляет список партии парламентского большинства на парламентских выборах. При этом институт выдвижения кандидатом в Президенты РФ от соответствующей партии здесь играет незначительную роль (как в случае с В.В.Путиным, ведь

он и сам бы, без партии, легко собрал бы 2 млн. подписей) либо не играет совершенно никакой роли для действующего Президента (ведь поддержка «ЕР» лично Д.А.Медведеву может уже не пригодиться ни в каком качестве).

Выборы Президента-2012 показали, что личный рейтинг В.В. Путина оказался намного выше рейтинга выдвинувшей его партии, а личный рейтинг лидеров всех оппозиционных парламентских партий оказался значительно ниже рейтинга самих этих партий, что в значительной мере объясняло ту истерию, которую демонстрировали и лично, и в своих рекламных роликах и В.В. Жириновский, и Г.А. Зюганов, и С.М. Миронов.

Что же касается процентов, полученных оппозиционными партиями на выборах в Госдуму-2011, то эти высокие проценты объясняются вовсе не их хорошими программами или привлекательностью их лидеров (как показали последующие президентские выборы, лидеры оппозиционных партий обнаружили свое политическое банкротство), а просто жажду перемен и усталость, разочарование от «ЕР».

Итак, опора на новый политический институт «Народного фронта» есть завуалированная форма дистанцирования В.В. Путина от «ЕР», получившая логическое завершение в том факте, что Д.А. Медведев, ещё недавно, будучи Президентом РФ, яростно критиковавший «ЕР» за бронзовелость, возглавил эту партию в статусе Председателя Правительства РФ.

Разгадка этого феномена простая и заключается в том, что Президенту РФ никакая партия не нужна, а вот премьер-министру партия большинства, как бы она ни называлась и какой бы она ни была, очень даже нужна для гарантии стабильности его статуса. Вот почему осенью 2007 г. В.В. Путин возглавил список «ЕР» на выборах в Госдуму-2007. В случае если бы ставший Президентом в 2008 г. Д.А. Медведев захотел проигнорировать личные договорённости между ним и В.В. Путиным и попытался отправить премьер-министра в отставку, то согласно ч.1 ст.111 Конституции РФ «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы». А кому принадлежит большинство в Думе? Этим обстоятельством и объясняется та

метаморфоза, которая произошла с мировоззрением Д.А. Медведева в отношении к партии «ЕР» за какие-то год-полтора. Одно дело, когда эта партия гарантировала статус В.В. Путина, и совсем другое дело, когда эта партия гарантирует его, Д.А. Медведева, статус.

Правда, здесь возникает один любопытный нюанс, кардинально отличающий ситуацию с союзом «ЕР»-Медведев от ситуации с прежним союзом «ЕР»-Путин. Если у Президента появится потребность отправить Д.А. Медведева в отставку (с целью сбрасывания «балласта» для тактического успокоения оппозиции), то он не остановится перед тем, чтобы ослабить «ЕР» и довести до логического завершения падение её авторитета, воспользовавшись в т.ч. внутренними противоречиями в ней самой. Во всяком случае, карт-бланш на создание новых партий Президентом РФ дан.

Все сказанное – это невидимая сторона политических процессов, не выставляемая напоказ их «рулевым». Напоказ же выставляется тот факт, что, мол, так принято, чтобы список партии «ЕР» возглавлял действующий Президент: в 2007 году – В.В. Путин, в 2011 году – Д.А. Медведев. В самом деле, уже дважды действующий Президент РФ возглавляет список партии парламентского большинства на парламентских выборах.

Правда, нужна «маленькая» оговорка: В.В. Путин возглавил список «ЕР» на пике ее силы, а Д.А. Медведев возглавил уже непопулярную тогда, когда дальнейшая ее судьба почти полностью зависит от решения В.В. Путина – остаться ли ей партией парламентского большинства или нет.

При этом институт выдвижения кандидатом в Президенты РФ от партии здесь играет незначительную роль, как в случае с В.В. Путиным, ведь он и сам, без партии, легко смог бы собрать 2 млн. подписей (на сбор 2 миллионов подписей необходимо от 50-100 млн. рублей).

Вряд ли «традиция», согласно которой возглавлять список «ЕР» должен действующий Президент, будет долгосрочной, когда на выборах Президента-2018 партии будут выдвигать своих претендентов. Насколько можно понять последние законодательные инициативы Д.А. Медведева, диктуемые оппозицией и требованиями гражданского общества, количество подписей, необходимое для выдвижения

кандидатом в Президенты РФ, будет значительно меньшим, и к тому времени кандидатам-тяжеловесам будет выгоднее выдвигаться не от партий, а от народа, по подписям. Ведь партия есть искусственное ограничение электорального поля выдвиженца.

И если на выборах Президента РФ в 2018 году кандидату в президенты нужно будет собрать всего 300 тыс. подписей, вне всякого сомнения, многие кандидаты пожелают быть внепартийными выдвиженцами.

Надо сказать, что на выборах Президента РФ-2012 было не так много неожиданностей, но и немало казусов. Так, начальник избирательного штаба В.В. Путина режиссер и депутат Станислав Говорухин посетовал в СМИ, что Президент Д.А. Медведев недостаточно активно поддерживает на выборах В.В. Путина. Этот казус быстро был дезавуирован самим же начальником штаба, которому юристы, видимо, объяснили, что Д.А. Медведев не может отдавать предпочтение какому бы то ни было из кандидатов именно как действующий Президент, поскольку такое предпочтение запрещено действующим законодательством.

Да и нужна ли была В.В. Путину эта поддержка? В.В. Путин сохранил высокий рейтинг на посту премьер-министра, Д.А. Медведев не нарастил его даже в должности Президента РФ.

После президентских выборов 2012 года конституционное и фактическое лидерство в нашей стране вновь совпали.