

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

ИГРЫ С ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, ИЛИ О ТОМ, КАК ПОЛИТИКИ ПЕРЕИГРЫВАЮТ САМИ СЕБЯ

22 августа 2014 года Президент Российской Федерации В.В. Путин выступал перед молодёжью на Селигере и, как всегда, блестяще отвечал на вопросы молодых участников этого уже ставшего традиционным форума политически активной молодёжи. Один из вопросов был следующим:

- Недавно возвращены выборы по одномандатным округам в Государственную Думу. Можно ли считать, что политическая система России теперь сформирована и не будет подвергаться изменениям?

- А Бог её знает! - таков был ответ Владимира Владимировича.

А ведь и в самом деле, лишь Бог может знать, какие изменения в избирательном праве могут потребоваться реальной власти, чтобы этими изменениями вписаться в любую политическую ситуацию для сохранения власти во имя устойчивости и стабильности государства и конституционного строя. Во всяком случае, возвращение одномандатных избирательных округов на выборах в Госдуму РФ, равно как и выборов губернаторов, правда, с муниципальным фильтром, а также очередная реформа местного самоуправления, нацеленная, прежде всего, на изменение характера выборности органов местного самоуправления с завуалированной целью встраивания крупных городов-мегаполисов в вертикаль го-

* © Боброва Н.А., 2014

сударственной власти, – все эти существенные изменения в политической системе России не могут быть последними.

Как это ни парадоксально, политическая система стабильна благодаря нестабильности, а лучше сказать, феноменальной гибкости избирательного законодательства. Поэтому избирательные новеллы разных масштабов неизбежны, и впереди их ещё немало, поскольку сама система такова, что рассчитана не на создание конкурентной политической среды по устоявшимся правилам формирования и функционирования власти, а, наоборот, на нестабильность самих этих правил с целью имитации конкуренции. Благо, главная роль в создании правил игры, т.е. в создании или изменении избирательных норм, политико-правовых институтов, как раз и принадлежит Президенту РФ, который, согласно Конституции РФ, формирует основные направления внутренней и внешней политики государства. Вот он и формирует, причём виртуозно. И, действительно, Бог знает, какие вызовы предъявят Президенту политические реалии, на которые вновь и вновь нужно будет мудро реагировать изменениями избирательного законодательства.

Однако есть и пределы «гибкости» избирательного законодательства, когда его изменения могут неожиданно обернуться не против политических конкурентов, а против самих инициаторов избирательных новелл.

Приведу несколько поучительных случаев с яркими самарскими политиками. Начну с самого свежего.

В июне 2012 года вступил в силу Федеральный закон, которым были возвращены прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (глав республик, губернаторов, мэров городов федерального значения)¹.

Напомню, прямые выборы губернаторов были законодательно ликвидированы в 2005 году и заменены институтом наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ. Наделение полномочиями осуществлялось решением высшего законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Понятно, что наделение

полномочиями, да ещё путём открытого голосования, есть не что иное, как завуалированное назначение Президентом. Голосование же депутатского корпуса было имитацией демократии, неким фантиком, скрывающим откровенно авторитарный институт. За семь лет существования этого института не было ни одного случая, чтобы законодательный орган не согласился с кандидатурой, представленной Президентом, даже если эта кандидатура неудачная, как было в случае с Губернатором В.В. Артяковым².

Конечно, вся демократическая общественность жаждала возвращения прямых губернаторских выборов. Но вернули ли нам выборы?

Т.н. прямые выборы в их нынешнем обличье – изощрённая имитация демократических принципов. В самом деле, никто, кроме действующего губернатора и его же технического кандидата не способен преодолеть муниципальный фильтр, т.е. набрать необходимое число голосов муниципальных глав и депутатов. Это возможно лишь в случае соизволения действующего губернатора или федерального Центра, да и то, как правило, при условии отсутствия реальной критики и реальной конкуренции. Так, на выборах 14.09.2014 года по совершенно надуманным основаниям отказано в регистрации кандидатам в губернаторы Оксане Дмитриевой и Александру Руцкому соответственно в С.-Петербурге и Курске. Из 30 регионов, где 14 сентября проходили выборы высших должностных лиц, лишь в двух было подобие некой интриги и конкуренции, в остальных же 28 регионах выборы носили характер референдума о доверии действующему губернатору.

Муниципальный фильтр изобретён с целью отстранения от участия в выборах «городских сумасшедших», как их называли на одном из совещаний у Д.А. Медведева, тогда ещё Президента РФ (инаугурация В.В. Путина состоялась 7.05.2012г., через месяц после знакового совещания).

По сути, под городскими сумасшедшими понимались популярные, но нежелательные власти её реальные оппоненты, как правило, самовыдвиженцы.

Не странно ли, что в совещании по законопроекту о концеп-

ции губернаторских выборов участвовал муниципал – Глава Самары Д.И. Азаров? Просто муниципал готовил закон под себя...

Но вот ведь как всё обернулось! 10 мая 2012 г. Артяков досрочно ушёл в отставку, Губернатором назначен Н.И. Меркушкин, который до этого двадцать лет был главой Мордовии. Назначение случилось за две недели до принятия Федерального закона о прямых выборах.

Но эти две недели стали роковыми для Д.И. Азарова, которому теперь не светит не только губернатором стать, но и вновь стать Главой города, ведь грянула и муниципальная реформа. И это благодаря такому вот, подготовленному не без участия Д.И. Азарова, закону. Сам себе политическую яму выкопал. Получается, Азаров и стоящая за ним ФПП сами себя переиграли. Такое в политике случается.

Правда, от политического небытия Дмитрия Игоревича спасла перспектива получения статуса члена Совета Федерации РФ, как это в 2007 году случилось с Губернатором Самарской области К.А. Титовым.

В своё время К.А. Титов аналогично сам себя переиграл. Весьма поучительная история. А дело было так.

30 июня 2000 года в разгар избирательной кампании по выборам Губернатора, состоявшимся 2 июля 2000 г., Самарская Губернская Дума приняла Закон об изменениях в Устав Самарской области об увеличении срока полномочий Губернатора с четырёх до пяти лет.

Я убеждала коллег-депутатов не делать этого в силу противоречия демократическим принципам: нельзя менять правила игры во время игры, тем более что многие избиратели уже проголосовали досрочно, избирая губернатора на 4 года. На переизбранного губернатора, говорила я, в любом случае не должен распространяться новый срок полномочий. «Избирателям всё равно, на какой срок избирается губернатор», - парировали юристы К.А. Титова, отстаивая его интересы.

И Дума за увеличение срока полномочий проголосовала. Закон молниеносно был подписан и опубликован. Мне же моя при-

нципиальность стоила дорого: была дана команда любыми способами не допустить избрания Бобровой на выборах 2001 года. А поскольку даже у моих основных соперников (гендиректор Г.А. Кулаков, А.И. Белашев и др.) рейтинг был ниже, власти просто срывали 25-процентную явку по округу. И делали это дважды: в 2001 и 2002 годах. Для срыва явки чего только ни делалось: менялись адреса избирательных участков, вместо приглашения на выборы распространялись листовки с предупреждением о возможных террористических актах на избирательных участках, делались попытки отменить мою регистрацию и т.д. В Думу III созыва я была избрана лишь с третьего раза (при этом впоследствии суд признал меня депутатом ещё в результате первых выборов, признанных судом состоявшимися).

Притесняли из-за того, что посмела заявить, что К. Титов избран на 4 года, а не на 5 лет.

И вдруг – террористический акт в Беслане 1 сентября 2004 г. В.В.Путин, ссылаясь на угрозу терроризма и необходимость борьбы с «денежными мешками», начал «закручивать гайки», в т.ч. отменив прямые выборы глав регионов.

Близок локоток, да не укусишь. Если бы срок полномочий был 4 года, выборы губернатора Самарской области состоялись бы в июле 2004 года. Поезд ушёл, выборы губернатора не были назначены до бесланских событий.

Но поскольку новый закон о формировании губернаторского корпуса ещё не был принят, а старый ещё не утратил силу, возникла идея вернуться к доводам депутата Бобровой, прозвучавшим на заседании Самарской Губернской Думы в июне 2000 года.

Доводы были изложены в заявлении в Самарский облсуд о признании полномочий действующего губернатора истекшими 01.07.2004г. и, следовательно, о назначении губернаторских выборов. Суд первой инстанции признал заявление Бобровой обоснованным и назначил дату выборов, благо, заинтересованная сторона в лице Избирательной комиссии Самарской области не возражала, равно как не возражали и «третье лицо» (Губернатор). Однако возразила Избирательная комиссия РФ, у которой был сог-

ласованный график выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в котором губернаторские выборы в Самарской области в 2004 году не значились. Следовательно, Самарская область должна была стать одним из пилотных регионов, в которых в 2005 году предполагалось опробовать новый порядок формирования губернаторского корпуса. Более того, «досрочные» выборы губернатора Самарской области никак не могли остаться незамеченными для Кремля ещё и по той причине, что Губернатор К.А. Титов, подстрекаемый собственным окружением и своими амбициями, осмелился выдвинуть свою кандидатуру на выборах Президента РФ в 2000 году.

Достаточно вспомнить документальный фильм, в котором красной нитью проходило сравнение «восходящего» Губернатора Титова (Константин Титов идёт вверх по лестнице Самарского Белого дома) и «нисходящего» космонавта Титова, слава которого, надо понимать, закатилась (в фильме, в противовес губернатору Титову, космонавт Герман Титов показан спускающимся вниз по какой-то лестнице...).

К.А. Титов получил на выборах предпоследний результат: за него проголосовало около 2% избирателей. Как говорится, жуткий провал, заставивший К.А. Титова сразу же после президентских выборов досрочно уйти в отставку, обосновывая отставку именно тем, что получена слабая поддержка избирателей у себя на родине (избиратели Самарской области отдали за него 21% голосов, в то время как, например, за Губернатора Амана Тулеева в Кемеровской области на президентских выборах проголосовало более 60% избирателей). Но разница между этими кандидатами на президентский пост была не только в трехкратно разной поддержке со стороны избирателей собственных регионов, но и – главное! – в том, что выдвижение Тулеева состоялось, как понимали политически грамотные люди, не без одобрения и.о. Президента В.В. Путина (Тулеев как выходец из КПРФ призван был оттянуть голоса у тогда ещё очень популярного лидера коммунистов Г.А. Зюганова, особенно в своём «красном регионе»), а вот выдвижение Титова было спонтанным, Кремлём не санкциониро-

ванным. И когда на политических дебатах на ТВ Титову прямо предложили снять свою кандидатуру в пользу В.В. Путина, Титов отказался это сделать³.

Досрочный уход К.А. Титова, будучи в личном плане реакцией на политический провал, в объективном смысле был политическим трюком.

Трюк с мнимой досрочной отставкой к тому времени был апробирован в Нижегородской области и весьма кстати пришёлся в сложившейся ситуации. Смысл политического кульбита состоял в том, что по форме это было добровольное досрочное прекращение губернаторских полномочий по заявлению самого губернатора, в то время как по содержанию отставка была изначально мнимой, о чём знало или догадывалось большинство депутатского корпуса.

Причём подобная отставка позволяла убить двух зайцев. Во-первых, реальные конкуренты были застигнуты врасплох, ведь они полагали, что выборы будут в декабре 2000 года (К. Титов впервые был избран в декабре 1996 года, не считая назначения на должность главы Администрации Самарской области Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина 30 августа 1991 г.). В условиях неожиданно назначенных на 2 июля 2000 года выборов, конкуренты К. Титова ещё не начали масштабной подготовки к избирательной кампании, что создавало изначально неравные стартовые условия, не говоря уже о том, что административный ресурс по-прежнему был в руках мнимо ушедшего в отставку губернатора.

Во-вторых, уйдя в отставку, губернатор тем самым создаёт ситуацию с перерывом в своих полномочиях, а потому запрет на избрание губернатором более двух сроков подряд на него уже не распространяется, ведь это уже не подряд, коль скоро был перерыв, даже если он длился два с половиной месяца. Таким образом, юридические советники губернатора заранее готовили почву для его третьих выборов, поскольку после перерыва это были бы юридически не третьи, а всего лишь вторые выборы подряд.

Если бы события развивались исключительно в юридической плоскости, судебный процесс по заявлению Н. Бобровой, не-

сомненно, был бы выигран. Но кадровые вопросы такого уровня Президент уже перевёл на уровень своих прерогатив. Судебный процесс был свёрнут, избирательная комиссия Самарской области по выборам губернатора прекратила работу, уже зарегистрировав кандидатами в губернаторы К.А. Титова, В.А. Тархова, В.А. Казакова, Н.А. Боброву.

Итак, губернаторские выборы в Самарской области в 2004 году были свёрнуты в самом начале, хотя они вполне могли бы состояться, если бы 30 июня 2000 года Дума проявила принципиальность и не одобрила увеличение срока полномочий губернатора с 4 до 5 лет. И политическая история Самарского региона была бы иной. Но депутаты боялись ослушаться Губернатора, который в итоге переиграл сам себя...

И всё-таки игры с избирательным законодательством региональных политиков не так опасны, как игры федерального уровня. Если над первыми есть Президент, который может поправить и одёрнуть, то над Президентом нет никого, кроме ... Бога. Никакие власти не способны «одёрнуть» Президента. Не случайно ученые назвали такую систему власти треугольником с одним углом.⁴ Поэтому очень важно, чтобы при нынешней системе власти гениальный политический шахматист В.В. Путин как можно дольше находился у власти, ибо, не будь его, вся система посыплется.

¹ Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. - № 19. - Ст. 2274.

² Сначала Гендиректор АвтоВАЗа В.В. Артяков был внедрён в депутатский корпус Губернской Думы в марте 2007 года во главе списка «ЕР», а через полгода К.А. Титов был досрочно отправлен в отставку. В.В.Артяков с командой власть пограбил область, прославился несметными тратами на резиденцию Губернатора, еженедельными перелётами из Москвы в Самару и обратно (видимо, чтобы не переводить часы, самарское время законодательно уравнили

с московским), распорядился перегородить холл вокруг приёмной Губернатора, что наглядно символизировало отрыв власти не только от народа, но и от любой допущенной в здание публики, в т.ч. депутатов. Как говорится, всё познаётся в сравнении. Если при К.А.Титове депутат мог сравнительно легко пообщаться с Губернатором и оставить важную корреспонденцию его секретарю, то при Артякове доступ к приёмной Губернатора был закрыт.

³ Последствия президентских амбиций К.А. Титова в итоге сказались не только на его личной политической судьбе, но и на судьбе всей Самарской области, которая в кратчайшие сроки превратилась из субъекта-донора в попавший в немилость и пострадавший по многим направлениям субъект Российской Федерации. Кроме того, следует напомнить, что кульбит с досрочной отставкой вскоре послужил основанием для введения законодательного запрета на участие в выборах высшего должностного лица субъекта РФ тем кандидатам, которые ушли в отставку. Оно и логично.

⁴ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. – М.: Институт права и публичной политики, 2008.