

ЗИМА ОТМЕНЯЕТСЯ



Центр
политической
конъюнктуры



Аналитическая записка

ПЕРЕНОС ВЫБОРОВ
В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ
НА СЕНТЯБРЬ 2016 ГОДА
Причины, следствия,
новые возможности

Москва
2015

Содержание

Досрочные выборы как стимул для системы	3
Процесс пошел	6
Пробные шары	6
Негативный консенсус	7
Решение принято	9
Казус: большинство поддерживает меньшинство	9
Провал межпартийного консенсуса.....	9
Аргументы и смыслы	12
Шаткое обоснование.....	12
Конституционный парадокс	14
Победители и проигравшие	15
Кремль	15
Региональные элиты.....	16
«Единая Россия»	16
Парламентская оппозиция	17
Малые непарламентские партии	17
«Несогласные»	18
Совершенствование конституционного дизайна	19

Досрочные выборы как стимул для системы

ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ 2016 ГОДА станут прецедентом досрочной парламентской кампании в новейшей российской истории.

Инициаторы переноса даты голосования стараются добиться интерпретации принятого 3 июля 2015 года закона как технологической календарной правки, не сокращающей зафиксированный в статье 96 Конституции РФ срок полномочий нижней палаты. Однако перенос даже на короткий срок в 3 месяца — с декабря на сентябрь 2016 года — делает парламентские выборы досрочными де-факто.

Досрочные парламентские выборы — норма в развитых демократических государствах, прежде всего в парламентских и полупрезидентских республиках, а также конституционных монархиях. Они регулируются либо законами, либо политической традицией. Существует закономерность: с инициативой о проведении досрочных выборов, как правило, выступает глава государства или исполнительной власти (монарх, президент, премьер) либо партия большинства. Иногда они назначаются из-за провала в парламенте голосования о доверии правительству либо распада правящей коалиции. В результате парламент распускается и назначается дата внеочередных выборов. Чаще всего это происходит через некоторое время после начала парламентской легислатуры и за ощутимый промежуток времени до предусмотренной законом даты очередных выборов.

Допустимой признана практика, когда парламентское большинство объявляет о внеочередных выборах, чтобы усилить представительство во власти, и открыто декларирует это. Известны случаи, когда глава кабинета (и лидер правящей партии или коалиции) выступал с заявлением, что правительство выполнило программу, поддержанную большинством избирателей на прошлых выборах, а теперь для дальнейших действий необходим новый мандат от избирателей.

Однако во всех подобных примерах технологический характер инициативы прикрывается политической аргументацией с использованием максимума доступных средств. При переносе выборов общественное мнение нужно своевременно настроить. Избиратели должны быть убеждены, что происходящее положительно влияет на политсистему, а не довольствоваться тем, что удовлетворены тактические интересы конкретных игроков. Иначе граждане могут ощутить себя жертвами обмана и манипуляций.

В России до сих пор единственным случаем досрочных федеральных выборов была президентская кампания 26 марта 2000 года, которая решала чрезвычайную задачу в чрезвычайных обстоятельствах. Необходимо было обеспечить плавный и контролируемый переход президентской власти, ускоренный отставкой Бориса Ельцина.

В ситуации с досрочными выборами-2016 задачи и обстоятельства принципиально отличаются от событий 15-летней давности. В обозримом будущем не требуется сколько-нибудь радикальных действий ради спасения страны, власти или даже правящей группы. Серьезных угроз для политической системы нет.

Поэтому **самым логичным объяснением переноса думских выборов на сентябрь можно считать стремление власти заранее подготовить себе максимально комфортные условия. Исследования показывают, что в сентябре социальное самочувствие россиян лучше, чем в декабре.** Вдобавок уже признано, что пик доверия к властям к 2016 году пройдет, и возможно дальнейшее сокращение электоральной поддержки власти и «Единой России». А результаты единых дней голосования последних лет подтвердили, что наиболее благоприятные для власти результаты можно получить именно в сентябре.

Однако **чрезвычайное решение в нечрезвычайных обстоятельствах усилило интригу. Поскольку парламентская и президентская кампании после электорально-го цикла 1995–1996 годов всегда были сдвоены, предложение о переносе думской**

кампании тут же привело к обсуждению возможности и досрочных президентских выборов. Развитие интриги вынужден был останавливать глава Администрации президента Сергей Иванов. Он заявил, что не видит никакого смысла в досрочных выборах главы государства, ссылаясь на стабильно высокие рейтинги президента Путина¹.

Этот аргумент только продемонстрировал, что у власти нет надежного обоснования для чрезвычайного решения. Еще одним подтверждением неготовности к кампании в поддержку переноса выборов стала трещина в межпартийном консенсусе после присоединения Крыма к России. Коммунисты не преминули воспользоваться сокращением полномочий депутатов в собственных целях. Используя слабость аргументов других парламентских партий и недомолвки Кремля, они вновь напомнили о себе как о единственной реально оппозиционной партии и добились того, что перенос выборов превратился на некоторое время в главную тему под занавес политсезона.

Как бы то ни было, решение о переносе принято, а кампания завершена с незначительными для власти издержками.

С технологической точки зрения кампания по переносу выборов продемонстрировала высокий уровень мобилизации власти при низком уровне содержательного обеспечения. Для власти не составило труда продавить решение, но она не получила никакой имиджевой выгоды от него. Общественность отнеслась к инициативе по большей части безразлично. Такую оценку, по данным Фонда «Общественное мнение», дали 58 процентов опрошенных в конце июня. В элитной аудитории сложилось устойчивое представление о несоответствии заявлений власти об открытости и конкурентности предстоящих выборов продемонстрированному намерению технологически переиграть оппонентов, меняя сроки.

С технологической точки зрения кампания по переносу выборов продемонстрировала высокий уровень мобилизации власти при низком уровне содержательного обеспечения.

Влияние на расклад ведущих политических сил оказалось минимальным. Стратегическое решение проводить парламентские выборы в сентябре ослабляет стартовые возможности непарламентской оппозиции. Шансы на мобилизацию ее сторонников в рамках регулярных массовых акций протеста для оспаривания итогов выборов вряд ли повысятся. Разумеется, погода в сентябре-октябре на большей части территории России создает благоприятные условия, чтобы радикалы могли поддерживать постоянное давление на власть с помощью улицы. Однако оппозиционеры вряд ли способны воспользоваться этим преимуществом. Могут проиграть от переноса выборов партии парламентской оппозиции — ЛДПР, «Справедливая Россия» и КПРФ. Как показывают результаты региональных кампаний 2012–2014 годов, выборы в сентябре наиболее негативно сказываются на их электоральном потенциале и результатах. Однако их гораздо больше волнуют гарантии Кремля, чем сроки кампании. На сегодняшний момент такие гарантии очевидно даны.

Однако, учитывая возвращение сложноуправляемых выборов по одномандатным округам, одним из итогов кампании сентября 2016 года может стать ослабление сложившейся партийной системы, снижение веса нынешних парламентских партий и появление в парламенте новых партий и групп. Действия Кремля ведут к устранению ряда базовых условий существования нынешней парламентской оппозиции.

Наконец, с точки зрения развития правил политической игры и конституционных основ режима, возникает ситуация, при которой президента необходимо наделить дополнительными полномочиями по роспуску нижней палаты парламента. Действующая Конституция была разработана в ответ на острый политический кризис 1993 года. Как следствие, она не предоставляет президенту прямых полномочий по роспуску нижней палаты парламента и дает ему слишком бедный набор косвенных инструментов для этого. Авторы Конституции не учли множество сценариев развития конфликтов и патовых ситуаций в политической системе. Главе государства придется создавать искусственный правительственный

¹ <http://tass.ru/politika/2059226>

кризис, если политическая обстановка потребует роспуска нижней палаты парламента. В контексте внутривполитической борьбы досрочные парламентские выборы могут рассматриваться игроками как фактор стабилизации системы. Но нынешние правила таковы, что ее придется предварительно привести в нестабильное состояние, чтобы реализовать это решение. Поэтому следует делегировать президенту, как главе государства и гаранту Конституции, эксклюзивное прямое право на роспуск парламента путем внесения соответствующей поправки в Конституцию. Как показывает международный опыт, в результате он получит полномочия, которыми уже наделены другие главы государств в политических системах полупрезидентского типа.

В целом для политической системы, которая не испытывала серьезных конституционных встрясок подобного рода (если не считать изменения сроков полномочий президента и парламента), следует признать, что даже дискуссия о сроках полномочий Думы носила позитивный характер.

Пробные шары

ПОСЛЕ ИЗБРАНИЯ ВЛАДИМИРА ПУТИНА ПРЕЗИДЕНТОМ России в 2000 году и формирования нового внутриполитического блока Кремля тема досрочных парламентских выборов обсуждалась регулярно. Дискуссии проходили приблизительно за год до выборов в Думу 2003, 2007 и 2011 годов. Но всякий раз обсуждение было больше похоже на целенаправленный «выпуск пара» и не приводило к серьезным последствиям и решениям.

В январе 2002 года первый заместитель председателя ЦК КПРФ Валентин Купцов заявил, что выборы в Госдуму, вероятно, состоятся в конце 2002 или начале 2003 года². Дискуссия была быстро локализована. Выборы прошли в соответствии с законодательством 7 декабря 2003 года.

В ноябре 2006 года о возможности роспуска парламента, явно с подачи власти, сообщила газета «Московский комсомолец»³. В качестве причины издание указало необходимость увеличения временного разрыва между парламентскими и президентскими кампаниями. По мнению «МК», досрочные выборы могли состояться в марте-апреле 2007 года в случае роспуска Думы до конца 2006 года либо позже — если Дума будет распущена летом 2007 года. Парламент мог быть расформирован после провала голосования по бюджету либо в результате того, что «больше половины депутатов (226) дружно слагают с себя полномочия “ради сохранения стабильности в стране” и чего-нибудь там еще».

Тему подхватила «Независимая газета». В ней утверждалось, что выборы в Госдуму «пройдут в марте, как раз за год до выборов президента»⁴. По сведениям «НГ», фракция «Единой России» должна сложить мандаты, после чего глава государства объявит досрочные выборы. В итоге они прошли в соответствии с законодательством — 2 декабря 2007 года.

В сентябре 2010 года лидер ЛДПР Владимир Жириновский на встрече глав парламентских фракций с президентом Дмитрием Медведевым предложил перенести выборы с декабря на октябрь 2011 года⁵. «У нас на следующий год выборы целых три раза: в марте, в октябре и в декабре. Мы предлагаем перейти на один день голосования. Мартовские выборы перенести на октябрь, и выборы в Госдуму также провести в октябре. Так будет и дешевле, и спокойнее», — пояснил Жириновский.

Единороссы сочли доводы лидера либерал-демократов заслуживающими внимания. Председатель Госдумы Борис Грызлов допустил, что выборы в Госдуму следующего года могут состояться на 2 месяца раньше запланированного срока⁶. «Мы можем говорить об объединении всех выборов в год выборов в Госдуму. Когда это будет — декабрь или октябрь — варианты могут обсуждаться», — заявил он. Однако КПРФ и «Справедливая Россия» тогда выступили против этой инициативы; не возвращалась к ней и партия большинства.

Экспертное сопровождение инициативы тогда обеспечивал близкий к заместителю председателя правительства Вячеславу Володину политолог Дмитрий Бадовский, нынешний глава созданного при Общероссийском народном фронте (ОНФ) Института социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ). Он заявил, что «создавать процедуры и практики досрочных парламентских выборов в стране даже скорее всего и полезно»⁷. Бадовский аргументировал это тем, что после увеличения сроков полномочий

² <http://www.pravda.ru/politics/22-01-2002/836801-0/>

³ <http://www.mk.ru/editions/daily/article/2006/11/20/175031-dumu-raspustyat-dosrochno.html>

⁴ http://www.ng.ru/politics/2006-11-22/2_veshniakov.html

⁵ <http://ria.ru/politics/20100911/274676490.html>

⁶ <http://vz.ru/politics/2010/9/14/432463.html>

⁷ http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2010/09/21/raspustit_dosrochno

главы государства и Госдумы до 6 и 5 лет «у политической системы с такими длинными электоральными циклами по определению должен быть как можно более богатый набор возможностей куда более оперативной перезагрузки». В итоге выборы состоялись в срок, 4 декабря 2011 года.

Негативный консенсус

После декабрьских парламентских выборов 2011 года дискуссия о досрочных выборах приобрела новые акценты. Тема стала «горячей» не до выборов, а сразу после них. Правда, в политическую повестку ее внес несистемный субъект — радикальная оппозиция. Досрочные выборы стали одним из базовых требований проводимых ею акций протеста.

Кремль вынужден был занять жесткую позицию, чтобы не допустить фактического признания нелегитимности избранной Думы, тиражирования высказываний о «слабости власти» и демонстраций готовности идти на поводу у радикалов. Тогда же власть заявила, что в Конституции не предусмотрен сценарий произвольного проведения досрочных парламентских выборов.

Именно из-за нежелания власти демонстрировать слабость в нынешнем электоральном цикле до 2014 года политические партии неоднократно критически высказывались о возможности досрочных выборов. По сути, власть сформировала негативный консенсус. До мая 2015 года идея переноса выборов в Государственную Думу, в том числе на дату единого дня голосования, никогда не выдвигалась Кремлем, не получала одобрения всех парламентских партий и не приобретала характера законодательной инициативы. Власть рас-

Именно из-за нежелания власти демонстрировать слабость в нынешнем электоральном цикле до 2014 года политические партии неоднократно критически высказывались о возможности досрочных выборов.

сматривала ее как фактор дестабилизации политической системы, а партии - как попытку переписывания правил игры на электоральном поле в интересах партии власти.

В марте 2013 года лидер ЛДПР Владимир Жириновский на партийном съезде заявил, что досрочных выборов в Госдуму не будет⁸. «Никаких досрочных выборов не будет. Никаких отставок правительства не будет», — сказал он. По мнению лидера либерал-демократов, слухи о возможности роспуска парламента распространяют те, кто стремится дестабилизировать обстановку в стране. «Чтобы запольхала страна... под знаменами, чтобы, как в арабских странах, сожгли бы машины, разбили витрины, разграбили банки, убивали бы людей каждый день», — отметил политик.

22 марта 2013 года председатель нижней палаты парламента Сергей Нарышкин заявил, что причин для роспуска Госдумы нет⁹. «Хочу сказать, что все это фальстарт предвыборной кампании и фальсификация Конституции. Для досрочных выборов в Государственную думу нет никаких оснований», — сказал спикер. При этом он напомнил, что за все 20 лет существования современного российского парламента Госдума ни разу не была распущена досрочно. «Подчеркну, что Госдума VI созыва доработает свой срок до конца и по закону передаст свои полномочия после выборов новой Госдуме VII созыва», — выразил уверенность Нарышкин.

Лишь **в марте 2014 года** лидер партии «Справедливая Россия» Сергей Миронов допустил: «Возможно, что выборы в Госдуму пройдут досрочно: не в 2016 году, а в 2015»¹⁰. Но формальной причиной досрочного голосования, по мнению главы эсеров, может стать не внутривнутриполитический, а территориальный аргумент — появление двух новых субъектов федерации: Крыма и Севастополя. Но и тогда в руководстве «Единой России» не увидели

⁸ http://tvrain.ru/teleshov/novosti_sajta/zhirinovskij_dosrochnyh_vyborov_v_gosdumu_ne_budet-339536/

⁹ <http://www.rbc.ru/fnews/open/20130322110206.shtml>

¹⁰ <http://kazanfirst.ru/opinion/17887>

оснований для досрочных выборов¹¹. «Нет никаких предпосылок для проведения досрочных выборов в Государственную Думу, — настаивал секретарь генсовета «Единой России» Сергей Неверов. — Сергей Михайлович, видимо, общается с космосом. Иначе непонятно, откуда он взял эту тему», — добавил Неверов.

В тот момент в Кремле все еще считали досрочные выборы вредными. Не случайно с разъяснением позиции власти по этому вопросу опять выступил Дмитрий Бадовский, на тот момент уже глава ИСЭПИ¹². Он заявил, что досрочные выборы возможны «в случае необходимости и политической целесообразности», однако «практически все партии не готовы и не будут готовы к федеральным выборам ни в этом, ни в следующем году — начиная от задач их внутренней перестройки или смены поколений и заканчивая тем, что ни у кого не готовы линейки кандидатов на округа». Бадовский подчеркнул, что «по Конституции нет иных механизмов досрочного роспуска Госдумы, кроме конфликтных, кризисных и форс-мажорных», а «стимулирование искусственного и притворного кризиса с институциональной точки зрения не полезно».

Нежелательность этого сценария для Кремля стала очевидна, когда Бадовский сам опроверг свои высказывания о досрочных выборах. **В сентябре 2014 года** о досрочных выборах в Госдуму руководитель ИСЭПИ заговорил в другом ключе. Выступая на медиафоруме «Регионы России» после удачного для партии власти единого дня голосования, он заявил, что единороссам были бы выгодны досрочные выборы в парламент¹³. «Рейтинг одобрения деятельности президента Путина, по данным ВЦИОМ, все последние месяцы колеблется в диапазоне 85–88 процентов. Электоральный рейтинг — 70–72 процента. <...> Это означает, что в условиях реальных выборов в ближайшее воскресенье Путин выиграл бы кампанию с результатом под 90 процентов». В таких условиях, по словам Бадовского, во многих странах мира были бы объявлены досрочные парламентские выборы, на которых власть обеспечила бы себе «политическое доминирование на 5 лет вперед».

Бадовскому практически сразу пришлось объяснять, что СМИ его не так поняли и в досрочных выборах в Госдуму «нет необходимости»¹⁴. «Речь идет о том, что на сегодняшний день рейтинги у власти очень высоки, любая власть стремится использовать ситуацию, когда у нее рейтинг высокий, в свою пользу. Это нормально, это часть политической стратегии. Во многих странах в таких ситуациях, бывает, распускают парламент, организуют внеочередные выборы. Так часто бывает, прежде всего, в странах парламентской демократии, с парламентской системой, будь то Великобритания, например, или Германия. У нас по Конституции распустить Госдуму без провоцирования естественного или искусственного правительственного кризиса невозможно. Поэтому у нас такая технология не работает, хотя эксперты обсуждают эти темы периодически. Но у нас в этом году власть, понимая, что повестка дня благоприятствует, рейтинг Путина поднимает все лодки, поднимает рейтинг “Единой России” и губернаторов, пошла на то, что дала возможность почти 20 губернаторам выйти на досрочные выборы, прекрасно понимая, что им в этом году будет выиграть легче».

В такой ситуации даже «пробные шары» стали гораздо мельче и были связаны с вопросами «накладки» региональных и федеральных избирательных кампаний. Например, в октябре 2014 года газета «Коммерсантъ» сообщила, что «из-за пробела в выборном законодательстве проведение выборов регионального уровня не исключено и в единый день голосования в сентябре 2016 года»¹⁵. В издании отмечалось, что законодательство не обязывает совмещать досрочные региональные выборы с думскими, хотя изначально в него закладывался принцип «большие выборы поглощают малые». А в качестве причины для переноса выборов указывался «успех партии власти на выборах в сентябре».

¹¹ http://www.infox.ru/authority/mans/2014/03/28/Nyevyrov__Nikakih_p.phtml

¹² <http://www.znak.com/moscow/articles/28-03-18-11/102147.html>.

¹³ <http://echo.msk.ru/news/1400242-echo.html>

¹⁴ http://tvrain.ru/teleshov/online/v_dosrochnyh_parlamentskih_vyborah_net_neobhodimosti_dmitrij_badovskij_o_edinom_dne_golosovaniya_i_o_tom_sostojatsja_li_dosrochnye_vybory_v_parlament-375401

¹⁵ <http://www.kommersant.ru/Doc/2585422>

Казус: большинство поддерживает меньшинство

ВЛАСТЬ ВСЕ ЕЩЕ БЫЛА ПОД ГНЕТОМ НЕГАТИВНОГО КОНСЕНСУСА, поэтому было решено, чтобы инициативу о проведении досрочных выборов озвучила «оппозиция». Это противоречило практике других подобных кампаний, но другого выхода у Кремля не было. С идеей о переносе выборов выступила «оппозиционная» ЛДПР, в активе которой всего 56 мандатов в Госдуме. Драматургия кампании развивалась вопреки общепринятой традиции, логике парламентской политики и инстинкту удержания власти. Большинство поддержало инициативу меньшинства по сокращению срока полномочий власти большинства. Президент и глава правительства не принимали участия в обсуждении. В парламент на голосование были внесены поправки в законодательство, которые представляли перенос выборов как нормальный процесс, несмотря на произвольное сокращение периода полномочий депутатов Думы VI созыва.

20 мая лидер либерал-демократов Владимир Жириновский предложил перенести запланированные на 2016 год выборы в Госдуму с декабря на сентябрь¹⁶. При этом для руководства партии большинства, «Единой России», сообщение об этом оказалось сюрпризом.

Власть все еще была под гнетом негативного консенсуса, поэтому было решено, чтобы инициативу о проведении досрочных выборов озвучила «оппозиция».

За день до этого, 19 мая, глава генсовета ЕР Сергей Неверов после появления слухов заявил «Коммерсанту», что не видит «никаких предпосылок» к проведению парламентских выборов в сентябре¹⁷.

Формально партия большинства только поддержала инициативу оппозиции и включилась в процесс технической реализации предложения. Это произошло после того, как 21 мая, на следующий день после заявления Жириновского, председатель Госдумы Сергей Нарышкин объявил, что перенос выборов на сентябрь — «разумный» шаг¹⁸.

На фоне этих сообщений председатель «Единой России» Дмитрий Медведев предпочел сделать заявление как глава кабинета министров, а не партии. Он сказал, что правительство готово работать в нынешнем составе до 2018 года¹⁹. Тем самым лидер партии большинства самоустранился от дискуссии о сокращении срока полномочий депутатов партии, которая контролирует нижнюю палату парламента.

Провал межпартийного консенсуса

Кремль изначально сигнализировал, что решение о переносе выборов будет принято совместно всеми парламентскими фракциями. Власть не хотела, чтобы ситуация была использована оппозицией для зарабатывания дополнительных очков. Кремль и «Единая Россия» пытались достичь единогласного одобрения инициативы среди парламентских партий. Но в итоге они так и не смогли обеспечить консолидированного голосования в Государственной Думе. Ни одна из фракций, даже «Единая Россия», в полном составе не высказалась в пользу законопроекта. Консенсуса парламентских фракций по поводу даты

¹⁶ <http://rusnovosti.ru/posts/374138>

¹⁷ <http://www.kommersant.ru/doc/2730002>

¹⁸ <http://www.interfax.ru/russia/442844>

¹⁹ <http://ria.ru/politics/20150523/1066084435.html>

грядущих выборов достичь не удалось. КПРФ смогла даже немного укрепить свои позиции за счет пусть и непоследовательной, но аргументированной критики власти.

Внесение законопроекта должно было состояться, только после получения одобрения всех представленных в нижней палате политических партий²⁰. Однако 29 мая стало известно, что только три парламентские фракции - «Единая Россия», ЛДПР и «Справедливая Россия» — подписали некий законопроект о переносе выборов в Госдуму с декабря на сентябрь 2016 года²¹. Самая крупная оппозиционная фракция в Госдуме — КПРФ — отказалась поддерживать инициативу либерал-демократов и навязала другим фракциям (и косвенно — Кремлю) торг об условиях переноса голосования.

Во время торга лидер КПРФ Геннадий Зюганов действовал непоследовательно, демонстрируя неуверенность коммунистов в собственных возможностях. Но он убедил другие партии в своей готовности повышать ставки и, при необходимости, идти на конфронтацию с оппонентами. Так, сначала Зюганов заявил, что партия готова обсуждать перенос выборов в Госдуму только на конец сентября — начало октября²². Затем он предложил «компромиссный» вариант: середина октября, — а руководитель юридической службы КПРФ Вадим Соловьев сообщил, что партия «настаивает на втором воскресенье ноября»²³. В итоге коммунисты в общей сложности озвучили 5 разных «компромиссных» дат выборов: конец сентября — начало октября, середину октября, 4, 6 и 13 ноября.

Вдобавок коммунисты обещали оспорить в Конституционном суде (КС) поправки о переносе выборов. Как заявил глава юридической службы КПРФ Вадим Соловьев, фракция направит запрос в КС и, возможно, в Генпрокуратуру «для оценки этих законов как попытки захвата власти»²⁴. 10 июня Зюганов потребовал обсудить перенос выборов с президентом Путиным²⁵. Наконец, 15 июня лидер КПРФ, чтобы избежать противоречий с Конституцией, сделал другое неудобное предложение Кремлю: поставить на голосование вопрос о доверии правительству²⁶.

Наблюдая, как коммунисты набирают очки в информационном поле, эсеры поспешили заявить об условиях смены позиции. Сергей Миронов сказал, что партия не поддержит идею переноса выборов, если Конституционный суд ответит, что для этого потребуется изменение основного закона²⁷.

16 июня Госдума приняла постановление о направлении в Конституционный суд запроса о толковании ряда статей Конституции в связи с изменениями в законодательстве. В тексте приводятся аргументы в пользу того, что перенос выборов в Госдуму на осень может стать «стимулом для повышения электоральной активности на региональных и местных выборах и формирования в субъектах РФ эффективной системы политической конкуренции».

19 июня нижняя палата парламента приняла в первом чтении законопроект о переносе думских выборов с декабря на третье воскресенье сентября²⁸. «За» проголосовало 339 депутатов, 101 высказался против. Вся фракция КПРФ — 92 человека — проголосовала «против». К коммунистам присоединились 8 эсеров и 1 единоросс. Воздержался депутат от ЛДПР. Трое представителей ЛДПР и 6 эсеров не принимали участия в голосовании.

1 июля Конституционный суд огласил постановление о толковании части 1 статьи 96 и частей 1, 2 и 4 статьи 99 Конституции РФ в ответ на запрос Совета Федерации²⁹. Он допустил «возможность однократного незначительного сокращения срока полномочий Государственной Думы».

²⁰ <http://lenta.ru/news/2015/06/01/zhdutkomministov/>

²¹ <http://tass.ru/politika/2004215>

²² Там же.

²³ <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/06/09/595731-kommunisti-tormozyat-vnesenie-zakonoproekta-o-perenose-dumskih-viborov>

²⁴ <http://www.kommersant.ru/doc/2743169>

²⁵ <http://lenta.ru/news/2015/06/10/zuganov/>

²⁶ <http://lenta.ru/news/2015/06/15/nomeeting/>

²⁷ <http://top.rbc.ru/politics/08/06/2015/55759e4b9a7947bdb42d5573>

²⁸ <http://top.rbc.ru/politics/19/06/2015/558420ff9a79476135465d3b>

²⁹ <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3242>

А уже 3 июля законопроект был принят Думой во втором и третьем чтениях. 339 депутатов проголосовали в поддержку законопроекта, 102 - «против», воздержавшихся не было. 91 член фракции КПРФ проголосовал «против», 1 коммунист поддержал законопроект. Также «против» голосовало 7 эсеров, 3 либерал-демократа и 1 член фракции «Единая Россия». «Выборы 18 сентября 2016 года означают, что 18 октября новый состав Госдумы должен приступить к работе. Но те, кто не пройдут в новый состав, до 4 декабря имеют реальные государственные полномочия, данные Конституцией и своими избирателями», — прокомментировал итоги голосования Геннадий Зюганов³⁰.

8 июля законопроект единогласно (150 голосов «за») одобрил Совет Федерации.

14 июля закон подписал президент Владимир Путин. При этом президент ни разу не высказывал своего отношения к данному законопроекту на этапе его обсуждения. От Кремля на этот счет выступили только Сергей Иванов и Дмитрий Песков.

³⁰ <http://www.regnum.ru/news/polit/1939533.html>

Шаткое обоснование

МАЙСКАЯ ИНИЦИАТИВА О ДОСРОЧНЫХ ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРАХ была озвучена в условиях стабильно высоких рейтингов власти. По данным Фонда «Общественное мнение», в мае-июне электоральный рейтинг президента Путина колебался в районе 74–76 %, а «Единой России» — 55–57 %. Динамика рейтингов позволяла прогнозировать, что в Государственную Думу по партийным спискам проходят три парламентские партии (ЕР, ЛДПР и КПРФ), а единороссы в комфортных условиях могут вернуть конституционное большинство, потерянное в декабре 2011 года.

Сторонники переноса выборов выдвинули три аргумента. Только один из них — о синхронизации кампаний (да и он не объясняет до конца мотивов досрочных выборов) — имеет хоть какие-то рациональные основания. Два других не выдерживают серьезной критики.

Сторонники переноса выборов выдвинули три аргумента.

Аргумент 1. Перенос выборов необходим для синхронизации избирательных кампаний. Выборы в Государственную Думу следует перенести на сентябрь, чтобы окончательно реализовать идею единого ежегодного дня голосования на федеральных и региональных выборах.

Традиция единого дня голосования не универсальна для демократических государств. Сама идея восходит к политической традиции США. Главный аргумент в пользу синхронизации избирательных кампаний, по мнению российских законодателей, — приведение в соответствие избирательных процессов на федеральном и региональном уровнях и формирование устойчивых электоральных привычек у политических партий и граждан. Но стоит напомнить, что действующее российское законодательство уже устанавливало такое единообразие, определяя в качестве единого дня голосования второе воскресенье сентября, а в год парламентских выборов — совмещая единый день голосования с датой думских выборов. Перенос даты парламентских выборов с декабря на единый день голосования можно оправдать только формальными и отчасти прагматическими соображениями. В любом случае эта инициатива не согласуется с Конституцией: сдвиг парламентских выборов на более ранний срок сокращает полномочия депутатов. На практике ничто не мешало «Единой России» и ЛДПР начать кампанию за изменение Конституции, чтобы исключить любые сомнения в легитимности переноса выборов. Да и предложенные Васильевым, Жириновским, Мироновым и Нарышкиным поправки стали плодом политического компромисса. Предложено перенести федеральные парламентские выборы не на второе, а на третье воскресенье сентября (эта же дата определена в качестве единого дня голосования). В результате изменяются обе даты. Это ставит под сомнение аргументы сторонников переноса выборов (граждане за последние 3 года «привыкли» голосовать во второе воскресенье сентября и перенос выборов будет удобен для избирателей).

Выборы в Государственную Думу — более статусная кампания, и демонстративное намерение приурочить ее к единому региональному дню голосования необъяснимо.

Аргумент 2. Перенос выборов позволит снизить стоимость федеральной кампании. Выборы в сентябре 2016 года означают сокращение расходов государственного бюджета.

Этот аргумент был опровергнут главой ЦИКа Владимиром Чуровым³¹. Он заявил, что расходы на выборы в Думу и региональные выборы уже заложены в федеральный бюджет.

³¹ <http://rusnovosti.ru/posts/374181>

Следовательно, сдвиг даты на 3 месяца никак не повлияет на траты. «Если будет другая дата, то ровно те же выборы состоятся, ровно те же деньги будут потрачены», — заявил Чуров. Следует учитывать и то, что сами авторы поправок лишили свой аргумент смысла, предусмотрев «золотые парашюты» для неизбранных депутатов. Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта, максимальные затраты из федерального бюджета могут достигнуть 713 миллиона 700 тысяч рублей (или по 1 миллиону 586 тысяч рублей на каждого из 450 депутатов).

Аргумент 3. Перенос выборов необходим для того, чтобы федеральный бюджет был принят новым составом парламента. Этот аргумент стал основным для сторонников переноса, но он столь же несостоятелен, как и второй. Аналогичный аргумент использовался для переноса единого дня голосования на второе воскресенье сентября. Впервые он был озвучен председателем Госдумы Сергеем Нарышкиным. «Проект бюджета на 2017 год должен рассматривать тот состав Государственной думы, который будет уже в определенной степени в своей части — парламентской части — отвечать за этот бюджет и который инструментами парламентского контроля будет собственно осуществлять контроль», — сказал он³². При этом он пояснил, что «концентрация работы над проектом бюджета» приходится именно на осенние месяцы. Таким образом, если выборы будут перенесены на сентябрь, бюджет на 2017 год будут принимать и исполнять одни и те же депутаты.

Учитывая, что бюджет вносится правительством в конце сентября, а третье чтение обычно проходит в конце ноября, перенос выборов на 18 сентября потребует полной корректировки сложившегося бюджетного процесса

Однако проведение парламентских выборов никогда не мешало принятию бюджета в срок и не влияло негативно на бюджетный процесс в целом. В новейшей истории России прошло 6 выборов в Государственную Думу, и ни разу вопрос о бюджете не использовался в качестве обоснования необходимости досрочной кампании. Аргумент «разваливается» при простом рассмотрении правил и практики бюджетного процесса, а также работы Государственной Думы. Согласно статье 192 Бюджетного кодекса РФ, проект бюджета на следующий срок вносится до 1 октября³³. Согласно статье 196 Бюджетного кодекса РФ, Государственная Дума рассматривает проект закона о бюджете в течение 60 дней в трех чтениях³⁴. Согласно статье 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации», ЦИК определяет результаты парламентских выборов не позже чем через 2 недели после дня голосования³⁵. Процесс формирования думских комитетов, включая профильный комитет по бюджетам и налогам, избрание председателей и заместителей председателей комитетов затягивается примерно на месяц-полтора после дня голосования. Появление в Госдуме VII созыва одномандатников может замедлить этот процесс. В результате работающий парламент, готовый к рассмотрению бюджета, появится не раньше начала ноября. Учитывая, что бюджет вносится правительством в конце сентября, а третье чтение обычно проходит в конце ноября, перенос выборов на 18 сентября потребует полной корректировки сложившегося бюджетного процесса. В сентябре Дума не сможет рассматривать бюджет из-за избирательной кампании, а в октябре еще не будет готова приступить к его рассмотрению в силу организационных причин. В результате либо сроки рассмотрения бюджета придется сдвигать вперед и сокращать, что неизбежно снизит роль и ответственность депутатов в бюджетном процессе и скажется на его качестве, либо появится угроза, что бюджет не будет принят в срок.

Рассмотрение бюджета новым составом Госдумы ведет к пересмотру реальных сроков процесса и негативно сказывается на полномочиях депутатов по контролю государствен-

³² <http://lenta.ru/news/2015/06/05/naryshkin/>

³³ <http://www.zakonrf.info/budjetniy-kodeks/192/>

³⁴ <http://www.zakonrf.info/budjetniy-kodeks/196/>

³⁵ http://cikrf.ru/law/federal_law/zakon_51/gl11.html

ных расходов. Роль Думы, и так имеющей небольшие полномочия на практике, в ключевой сфере, которая является основой парламентской работы (принятии бюджета), будет ослаблена.

Конституционный парадокс

Поправки в законодательство, предусматривающие перенос выборов депутатов Думы на 3 месяца, не согласуются с Конституцией РФ. Поспешное голосование депутатов в первом чтении за эти поправки можно объяснить и тем, что они рассчитывали на благоприятное решение Конституционного суда.

В Конституции РФ четко определен срок, на который избираются депутаты Госдумы. Так, в пункте 1 статьи 96 сказано: «Государственная Дума избирается сроком на пять лет». Следовательно, перенос парламентских выборов сокращает срок полномочий депутатов с 60 месяцев (5 лет) до 57 месяцев (4 лет и 9 месяцев).

Другая статья Конституции исключает возможность формального сохранения полномочий Госдумы VI созыва до декабря при избрании Госдумы VII созыва в сентябре. В пункте 2 статьи 99 Конституции говорится: «Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока». Исключен вариант, когда Дума избирается в сентябре, но приступает к работе в декабре.

1 июля Конституционный суд огласил постановление о толковании части 1 статьи 96 и частей 1, 2 и 4 статьи 99 Конституции РФ в ответ на запрос Совета Федерации³⁶. Суд допустил «возможность однократного незначительного сокращения срока полномочий Государственной Думы».

По мнению Конституционного суда, сокращение срока полномочий допустимо при соблюдении трех условий: оно должно быть однократным; полномочия должны сокращаться незначительно («не выходить за пределы нескольких месяцев») и затрагивать только депутатов Думы действующего созыва; дата выборов должна переноситься заблаговременно.

Конституционный Суд принял решение, которое не устраняет главную проблему для Кремля: оспаривание легитимности выборов.

Судьи рассматривали только «концепцию», а не конкретный закон, определяющий сроки переноса выборов. Поэтому принятый депутатами нижней палаты законопроект может быть оспорен в том же Конституционном суде, а результаты выборов — в Европейском суде по правам человека. Представители КПРФ уже заявили, что пойдут по этому пути³⁷. Однако эту инициативу может ожидать судьба многочисленных громких обещаний КПРФ, которые так и не были выполнены.

³⁶ <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3242>

³⁷ <http://tass.ru/politika/2084583>

ОТ ПЕРЕНОСА ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ выигрывают Кремль и «Единая Россия», региональные властные элиты, а также малые партии, которые смогут принять участие в кампании без сбора подписей, в том числе «несогласные» из ПАРНАСа. Но досрочные выборы невыгодны парламентским и малым партиям, которые должны собирать подписи.

Кроме того, если выборы будут перенесены на сентябрь, то в октябре–ноябре разного рода «несогласные» могут выйти на улицы. Календарь активных протестных действий расширится.

Кремль

Кремль считает, что перенос выборов на сентябрь будет для него крайне выгоден.

Сентябрьские выборы для власти более комфортны из-за предполагаемой сниженной явки, сравнительно высокого (позитивного) социального самочувствия граждан, низкой гражданской и протестной активности и более широких возможностей для уличной патриотической мобилизации. При этом ситуация создает фундамент для возможного успеха политических радикалов, способных организовать уличную протестную активность с целью оспаривания результатов выборов.

Учитывая динамику рейтингов партии большинства и нарастающую экспансию проекта ОНФ в политическом поле, вряд ли власть решилась на перенос выборов исключительно для того, чтобы добиться спокойного триумфа «Единой России». Партия парламентского большинства, при текущем состоянии системы и отлаженности административного ресурса, могла бы добиться высокого результата, даже вернуть конституционное большинство, и в декабре. А после переноса выборов у оппозиции появятся дополнительные аргументы для критики «Единой России», которая якобы манипулирует электоральным календарем в свою пользу.

Скорее Кремль поставил политическую задачу: создать благоприятные условия, чтобы изменить характер представительства провластного большинства в парламенте. Для этого избирательная кампания должна проводиться при минимальной вероятности искажающего результаты протестного голосования. Тогда в Государственной Думе может быть сформировано сложное, неоднородное большинство из представителей «Единой России», ОНФ и, возможно, других партий и депутатов, из которых позже, к парламентским выборам 2021 года, будет создана новая партия власти. Она, в свою очередь, может стать важным элементом в сценарии либо продления полномочий Путина, либо перехода власти к его преемнику. Досрочные выборы могли потребоваться Кремлю и для того, чтобы ввести новое толкование Конституции или создать прецедент, который в будущем также предполагается использовать в схеме транзита власти. Но все эти объяснения, в силу отсутствия достоверных фактов, — не более чем измышления.

Стратегическое решение власти проводить все голосования, кроме президентских выборов, в сентябре принято на основании крайне благоприятных итогов региональных выборов 2012–2014 годов. Следует также учесть, что выборы декабря 2011 года могли нанести серьезную травму власти. Технологи Кремля предполагают, что в сентябре политическая «температура» будет ниже, чем в декабре, и вероятность протестного голосования и широкой протестной мобилизации окажется низкой. В этом смысле решение о переносе выборов носит профилактический характер.

Тенденции на региональных выборах таковы, что самое заметное снижение явки в сентябре происходит в крупных городах, где традиционно проживает наиболее политически компетентный и протестный избиратель. Так, например, явка на думских выборах в Москве в 2003, 2007 и 2011 годах составила соответственно 58, 55 и 61 % избирателей. На осенних выборах в Мосгордуму в 2009 году, на выборах мэра в 2013 году и на выборах в

Мосгордуму в 2014 году она опустилась до 35, 32 и 21 % соответственно. Таким образом, разница в явке на федеральных и региональных выборах достигает в Москве более 20 %. В других регионах этот показатель ниже, но, делая скидку на меньшую политическую активность, составляет 5–15 %. При этом, учитывая количество избирателей, локально высокие результаты оппозиции в Москве и еще в 2–3 крупных городах могут решить для нее проблему преодоления 5 % барьера.

Считается также, что избиратели, принимающие решение в последний день голосования, наиболее чувствительны к таким факторам, как общее социальное самочувствие окружающих. В декабре 2011 года много голосов таких неопределившихся отошли к оппозиционным партиям.

Сентябрь был выбран в частности из-за близости праздничных дат 9 мая и 12 июня, которые дают власти дополнительные возможности мобилизации патриотического электората. Не исключено, что решения о переносе выборов принималось в том числе на основании успеха празднования 70-летия Победы.

В-третьих, смысл досрочных выборов — сужение пространства для альтернативы в политической системе: как иной позиции по какому-либо вопросу, так и возможностей для политических оппонентов. С помощью досрочной кампании Кремль может сократить представительство оппозиции и более жестко консолидировать всю систему вокруг меньшего количества партий в условиях международного давления.

Региональные элиты

По опыту региональных избирательных кампаний после 2011 года можно сделать вывод, что правящие региональные элиты также заинтересованы в переносе думских выборов с декабря на сентябрь.

Одновременно с выборами в Госдуму в 2016 году состоится еще 38 кампаний по выборам в законодательные органы власти. Осенние единые дни голосования после 2011 года, опять же на фоне низкой протестной активности и сравнительно низкой явки, позволили региональным властям без особых проблем добиваться нужного результата. Региональные элиты исходят из простого расчета, что перенос выборов на сентябрь, с одной стороны, снизит в целом активность избирателей и возможности оппозиции, а с другой — отвлечет их внимание на более статусные выборы. В результате на выборах в законодательные органы власти региональное руководство получит нужный для себя результат при минимуме затраченных ресурсов.

«Единая Россия»

На основании опыта региональных избирательных кампаний после 2011 года можно сделать вывод, что «Единой России» выгодны досрочные выборы в сентябре.

Уже много лет в России отмечается самая низкая явка избирателей в сентябре. Так, на региональных выборах, которые проходили в марте и октябре с 2008 по 2011 год, средняя явка составила 53,91 %. А на региональных выборах в октябре 2012 года и в сентябре 2013–2014 годов она равнялась 43,91 %, то есть сократилась на 10 %.

Корреляция между явкой и результатами партии власти на выборах аналогичного уровня не обнаружена. Однако наблюдаемая тенденция осенних региональных избирательных кампаний после выборов 2011 года такова, что при более низкой явке «Единая Россия» получает лучший результат на выборах: в одних случаях по сравнению с прошлыми выборами в законодательные собрания, в других — по сравнению с думскими выборами.

Так, в сентябре 2014 года состоялось 11 выборов в региональные законодательные органы власти. В 10 регионах из 11 результат был выше, чем на аналогичных выборах в этих регионах в 2009–2010 годах. При этом в 7 из 10 регионов прошлые выборы пришлось на март. Явка также была ниже в 2014 году в 8 регионах из 11. В сентябре 2013 года из 13 кампаний в законодательные органы власти в 12 явка была ниже, чем на аналогичных выборах в 2007–2008 годах (тогда 10 кампаний прошли весной). В октябре 2012 года в 6 кампаниях из 6 явка была ниже, чем на выборах аналогичного уровня в 2007–2008 годах. При этом в 5 из 6 кампаний результат «Единой России» был выше, чем на думских выборах декабря 2011 года.

Парламентская оппозиция

Партиям парламентской оппозиции в целом невыгоден перенос выборов с декабря на сентябрь.

Ее результаты неизменно падали на региональных выборах после 2011 года. Она потеряла в процентном отношении больше всего голосов избирателей после введения единого дня голосования в сентябре. На данный момент от торга вокруг переноса выборов потенциально может выиграть только КПРФ, но проигрывают «Справедливая Россия» и ЛДПР.

Так, на октябрьских выборах 2012 года резко снизились результаты ЛДПР. В 2012 году на выборах в законодательное собрание в 3 регионах из 6 ЛДПР и «Справедливая Россия» не преодолели 5 % барьер. ЛДПР также не прошла в парламент Северной Осетии. При этом во всех 6 кампаниях в законодательные собрания эсеры неизменно оказывались на последнем месте среди парламентских партий.

В 2013 году «Справедливая Россия» на выборах в законодательные собрания провалилась в 7 регионах из 16, а ЛДПР не набрала 5 % в 5 регионах из 16. В 2014 году тенденция продолжилась: эсеры прошли в 5 региональных парламентах из 13.

В единый день голосования 2014 года только ЛДПР удалось увеличить количество мандатов. КПРФ потеряла примерно четверть, а «Справедливая Россия» — половину.

Нормой выборов 2014 года стали двухпартийные парламенты. Так, в 4 регионах из 14 лишь две партии прошли в законодательные собрания: в Крыму, Севастополе, Татарстане, Тыве. Еще в 4 регионах только 3 партии смогли преодолеть 5 % барьер: в Марий Эл, Хабаровском крае, Брянской и Тульской областях.

Однако, если посмотреть на ситуацию не с точки зрения электоральной статистики, а исходя из личных договоренностей и гарантий, которые лидеры КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России» явно будут заключать с властью перед очередной избирательной кампанией, лидерам парламентских партий выгодно провести выборы как можно раньше. Жириновский, Зюганов и Миронов персонально теряют для Кремля привлекательность как партнеры. На определенном этапе может возникнуть желание отправить их в отставку и даже не пустить их партии в Думу. Разумеется, не всех сразу. Поэтому чем раньше лидеры партий «заключают контракт» под очередные выборы, тем уверенней они будут себя чувствовать.

Малые непарламентские партии

Малым партиям выгодно голосование в декабре: возрастает шанс на получение голосов протестных избирателей. Однако и от переноса выборов на сентябрь могут выиграть те партии, которые освобождены от сбора подписей. А вот для тех, кто вынуждены собирать подписи избирателей, перенос выборов превращается в заградительный барьер.

До региональных выборов 2015 года без сбора подписей в федеральных выборах имеют право участвовать 14 партий из 75 зарегистрированных в Минюсте. Это 4 парламентские партии, «Яблоко» (набравшее более 3 % на прошлых думских выборах) и партии, у которых есть хотя бы один мандат в заксобраниях по пропорциональной системе: «Правое дело», «Патриоты России», «Гражданская платформа», «Коммунисты России», «Родина», «Партия пенсионеров за справедливость», ПАРНАС, «Зеленые» и «Гражданская сила».

Всем остальным придется собрать для регистрации не менее 200 тысяч подписей (не более 7 тысяч в одном субъекте), что на практике нереализуемо без наличия разветвленной региональной инфраструктуры. Тем более что сбор подписей придется на летние месяцы, когда жители крупных городов уходят в отпуска или проживают на дачах.

Малым партиям также выгодна высокая явка, которая повышает вероятность протестного голосования, а следовательно, увеличивает шансы непарламентских партий в целом.

С другой стороны, именно после выборов 2011 года 9 новых непарламентских партий смогли пройти по партийным спискам в законодательные собрания регионов, несмотря на сравнительно низкую явку избирателей. Поэтому те из них, которые могут не собирать подписи, выигрывают от переноса выборов. При эффективной организации избирательной кампании они могут сыграть роль спойлеров для парламентских партий. «Родина» спо-

собна отобрать голоса у ЛДПР, «Коммунисты России» — у КПРФ, а «Партия пенсионеров за справедливость» — у «Справедливой России». Кроме того, поскольку различия между парламентскими партиями практически стерты, весьма вероятно, что избиратель будет рассматривать малые партии в качестве протестной альтернативы.

«Несогласные»

Противникам Кремля перенос невыгоден. Он автоматически поместит избирательную кампанию в максимально некомфортные для оппозиции условия, когда высок уровень социального самочувствия граждан и власти удобно проводить патриотическую уличную мобилизацию.

Однако следует учесть возможные риски. Если агитационная кампания будет проводиться летом, а выборы — в сентябре, не исключены уличные акции «несогласных», которые в ряде регионов уже успешно проводили кампании в летне-осенний период. Потенциально от переноса выборов может выиграть любая радикальная оппозиция, которая совместит современные электоральные технологии мобилизации со стратегией поддержания постоянного уличного протеста для оспаривания итогов парламентских выборов.

Текущая стратегия сторонников ПАРНАСа и Алексея Навального не изменилась с московской кампании 2013 года. Она заключается в привлечении политически компетентных волонтеров, проведении уличной агитации и регулярных встреч с избирателями в крупных городах. При этом агитаторы «несогласных» стремятся постоянно повышать численность участников своих мероприятий и проводят активную пропаганду не только среди своих преданных сторонников. Эту стратегию дополняет использование различных политтехнологических инноваций.

Как показала кампания по выборам мэра Москвы в августе-сентябре 2013 года, Навальный выиграл от привлечения новых избирателей в условиях низкой явки лоялистского электората, заняв 2-е место и набрав 27,24 % при явке 32,03 %. В 2016 году успешная мобилизация и, как следствие, явка сторонников «несогласных» и новых избирателей в нескольких крупных городах может позволить им рассчитывать на заметный результат. Партия ПАРНАС делает ставку на волонтерскую и уличную работу, которая наиболее удобна в летний период, а также экспансию в новые группы избирателей. И если выборы пройдут в сентябре, «несогласные» смогут выйти на улицу в наиболее комфортный для такой агитации летний период. Однако многое будет зависеть от избирательной кампании в регионах в 2015 году. Если радикалам не дадут возможности протестировать свою предвыборную машину, то, вполне вероятно, предыдущие позитивные результаты можно будет учитывать лишь теоретически.

ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЗАПАСА ПРОЧНОСТИ политической системы целесообразно в ближайшее время вернуться к вопросу о наделении президента России конституционными полномочиями по возможности роспуска Государственной Думы, которые не ставят под вопрос эффективность работы правительства (как и в других полупрезидентских системах). Сейчас вопрос еще более актуален в связи с недавним увеличением срока полномочий Госдумы до 5 лет.

В действующей Конституции полномочия президента по роспуску Думы четко увязаны с вопросом о правительстве³⁸. При этом последнее не обязано слагать полномочия перед новым составом Думы. Кроме того, основной закон исключает такие случаи, как прямой конфликт между президентом и парламентом, избрание «подвешенного» парламента, который дестабилизирует работу правительства, или необходимость обновления мандата президента для получения поддержки избирателей в решении исключительно важных национальных вопросов. Нельзя исключать, что в будущем эти полномочия главы государства, исполнительной и законодательной властей могут войти в противоречие.

Для повышения запаса прочности политической системы целесообразно в ближайшее время вернуться к вопросу о наделении президента России конституционными полномочиями по возможности роспуска Государственной Думы, которые не ставят под вопрос эффективность работы правительства

Конституция предполагает всего три варианта роспуска нижней палаты парламента.

- **Сценарий 1. Трехкратное отклонение Думой кандидатуры главы кабинета.**

Пункт 4 статьи 111 прямо предписывает президенту назначить премьера, распустить нижнюю палату парламента и назначить новые выборы после того, как Дума три раза отклонит кандидатуру главы правительства.

- **Сценарий 2. Выражение Думой недоверия правительству по инициативе самой Думы.**

В пункте 3 статьи 117 указано, что нижняя палата парламента может выразить недоверие правительству простым большинством голосов. Тогда президент имеет право либо отправить правительство в отставку, либо не согласиться с решением Думы. Далее в Конституции сказано: «Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу».

- **Сценарий 3. Выражение Думой недоверия правительству по инициативе правительства.**

Пункт 4 статьи 117 допускает, что глава кабинета министров может самостоятельно поставить вопрос о доверии правительству перед Государственной Думой. Если нижняя палата парламента отказывает правительству в доверии, «Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов».

³⁸ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-8.htm>

Следует добавить, что в статье 202 Бюджетного кодекса РФ описан механизм запуска парламентариями процедуры голосования о недоверии правительству по итогам голосования по бюджету. В ней сказано, что при отклонении в первом чтении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Государственная Дума в том числе имеет право «поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации»³⁹.

Таким образом, **в основе всех вариантов роспуска Госдумы президентом лежит вопрос о правительстве.** Распустить парламент можно, только поставив под сомнение эффективность председателя правительства или кабинета министров в целом. Исполнительная власть фактически становится заложником возможного конфликта между президентом и парламентом. Так, кстати, было в 90-е годы.

Отсутствие у президента права на прямой роспуск нижней палаты парламента объясняется историческими условиями принятия Конституции. Действующая Конституция появилась в ситуации прямого конфликта между президентом и парламентом в 1993 году. Конфликт был разрешен силовым способом. Поэтому в Конституции 1993 года наличие у одного из политических субъектов — президента, главы правительства или парламентского большинства — права роспуска Государственной Думы воспринималась как потенциальная и весьма вероятная угроза узурпации власти или шантажа одной из ее ветвей. Авторы основного закона сделали всё, чтобы свести к минимуму риски прямого конфликта между президентом и парламентом, поместив в центр конфликта правительство. Президент и парламент получили возможность разрешать все свои разногласия путем урегулирования вопроса о кандидатуре премьера или доверии кабинету министров.

В результате не исключено, что, **следуя Конституции, не удастся справиться с потенциальными кризисными сценариями развития событий.** Эти возможные сценарии — аргумент в пользу наделения президента прямыми конституционными полномочиями по роспуску нижней палаты парламента.

Во-первых, в Конституции не были предусмотрены случаи, когда правительство эффективно и дееспособно, а решения президента или парламента приводят к прямому конфликту. Например, когда парламента отказывается принимать важные с точки зрения развития государства президентские законы или принимает законы, преодолевая президентское вето.

Во-вторых, в Конституции не предусмотрены случаи, когда правительство эффективно и дееспособно, но действующий состав парламента не способен обеспечить его стабильную работу. Такая ситуация может возникнуть в результате избрания «подвешенного» парламента, когда президент и правительство не имеют твердого большинства в свою поддержку. В результате депутаты блокируют многие важные решения кабинета министров и президента.

В-третьих, в Конституции не предусмотрены случаи, когда президенту необходимо получить дополнительный мандат народного доверия для решения важного национального вопроса. Например, ему может потребоваться провести реформы в связи с кризисными явлениями в экономике в середине срока его правления, на которые граждане формально не давали своего согласия на выборах. В таком случае досрочные парламентские выборы позволят президенту поставить вопрос о доверии своему курсу.

В пользу наделения президента дополнительными полномочиями по роспуску Государственной Думы говорит и международный опыт. Политическая система России — полупрезидентская. Для таких систем характерно наличие у президента полномочий на прямой роспуск парламента. Например, Конституция Французской республики предоставляет президенту Франции соответствующие полномочия. В статье 12 утверждается⁴⁰: «Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального собрания. Всеобщие выборы проводятся не ранее чем через 20 и не позднее чем через 40 дней после роспуска... Национальное собрание не может быть вновь распущено в течение года после выборов». Аналогичные

³⁹ <http://www.zakonrf.info/budjetnyy-kodeks/202/>

⁴⁰ http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf

полномочия имеют главы государств в других полупрезидентских системах: в Португалии, Румынии и др.

Президент получит право объявлять досрочные выборы парламента без постановки под вопрос эффективности работы правительства и создания чреватого дополнительными рисками искусственного кризиса власти. Это поможет разрешить конфликт между президентом и парламентом, устранить ситуацию «подвешенного» правительства, а также обновить при необходимости президентский мандат на реформы.

Однако полномочия президента на прямой роспуск парламента было бы разумно ограничить календарно: чтобы он мог воспользоваться таким правом не раньше чем через год после выборов Государственной Думы.

Таким образом, наделение президента прямыми конституционными полномочиями на роспуск нижней палаты парламента позволит дополнительно сбалансировать российскую политическую систему.