

Красноярский урок



Максим ДИАНОВ,
генеральный директор
Института региональных проблем

Подковерная борьба

В конце января 2002 года Александр Лебедь уволил двенадцать своих заместителей, объявив конкурс на замещение вакантных должностей в краевой администрации. Официальной причиной перемен было объявлено тяжелое финансовое положение края: за 2001 год дефицит бюджета составил 7 млрд. рублей. Однако принятие столь радикального решения, да еще спустя три дня после встречи Лебеда с Президентом Путиным, имело сугубо политическое значение.

После выборов в краевое Законо-

дательное собрание ослабление позиций Лебеда стало очевидным. Более того, выявилась фигура, способная объединить «антилебедевскую» оппозицию, — председатель Законодательного собрания Александр Усс. Если бы все присутствующие в регионе олигархи согласились с его кандидатурой (а процесс развивался именно в этом направлении), то шансов на победу Лебеда на следующих губернаторских выборах, которые должны были состояться в 2003 году, практически не было.

Столь яркое проявление тенденции — ослабление действующего губернатора, усиление Усса — требовало от Лебеда решительных действий. Видимо, встреча с Путиным «взбодрила» его, и он решил «взорвать» политическую ситуацию в регионе.

Смену команды Лебедь произвел не в первый раз, но теперь она была призвана решить предвыборные задачи генерала, спровоцировав борьбу между олигархами за места в руководстве края. Ход этой борьбы, используемые аргументы и методы должны были подсказать Лебеде, какие стратегические и тактические шаги ему нужно будет предпринять в вопросах взаимоотношений с олигархами для того, чтобы воспрепятствовать появлению единого кандидата от оппозиции.

«Летающий лом не остановишь» — этот предвыборный лозунг помог в свое время Лебеде стать губернатором. Под этим «ломом» подразумевался сам Лебедь. Но наступили вре-

мена, когда глава Красноярского края по-настоящему прочувствовал смысл этой поговорки. Затаянная им «кадровая революция», призванная внести сумятицу в ряды красноярских олигархов, оказалась подкреплена инициативами «мятежной» северной части региона. Ситуация в крае последовательно выходила из-под генеральского контроля.

Лебедь проявил благоволение «Русалу», назначив протеже Олега Дерипаски — Николая Ашлапова своим первым заместителем. Обиженные «потанинцы» («Интеррос») в ответ на это усилили работу на направлении не новом, но актуальном: «город Норильск передать в административное управление Таймырского автономного округа». Практически одновременно город Игарка, входящий в Таймырский АО, в лице своей администрации попросился в состав Норильска, усилив тем самым у жителей края ощущение хаоса. Полпред Президента в Сибирском федеральном округе Леонид Драчевский занял позицию невмешательства.

А сам Лебедь выступил с обращением к жителям края, в котором предупредил их о том, что в ближайшее время придется «затянуть пояса», довольно прозрачно намекнув на «виновника» — «Норильский никель», который намерен «кормить самого себя», а не весь регион. Тем самым он внес раздор в стан сторонников Усса, а затем и укрепил его, практически договорившись с Хлопониним, на тот момент главой администрации

Таймырского округа, о создании краевого правительства. И хотя такое стравливание красноярских олигархов друг с другом еще не решало предвыборных проблем Лебеда, ему удалось заложить основы неразрешимого конфликта между главными финансово-промышленными группами, действующими на территории края.

Ситуация, которая сложилась в экономике региона к весне 2002 года, была следующей. На территории Красноярья действовали четыре мощные промышленные группы – «Интеррос» в виде «Норильского никеля», «Русал», ЮКОС и группа МДМ.

Экономические интересы «Интерроса» и «Русала» практически не пересекаются ни по предприятиям, которыми они владеют, ни по экспансии, которую они собираются проводить. Но есть один очень серьезный фактор, связанный с фактическим наполнением краевого бюджета, который сильно влияет на ситуацию. Дело в том, что налоги, которые платят предприятия «Норильского никеля», составляют в краевом бюджете до 75%. «Русал» же со всеми своими предприятиями обеспечивает лишь порядка 6–7% бюджета за счет различных финансовых схем. Это противоречие неизбежно рано или поздно должно было привести к серьезному конфликту на уровне исполнительной власти Красноярского края.

Интересы двух других промышленных групп также почти не пересекаются. К настоящему времени ЮКОС свои проблемы в крае практически решил, обеспечив полный контроль над Ачинском и поставив своего человека во главе Эвенкийского автономного округа. Группа МДМ недавно получила в свое владение красноярские угольные разрезы и озабочена устранением государства из сферы управления ими.

Форс-мажор

Трагическая гибель губернатора края Александра Лебеда существенно повлияла как на ситуацию в регионе вообще, так и особенно на предвыборные расклады.

Практически все оказались не готовы к проведению досрочных выборов губернатора.

Фаворитом сразу же стал председатель краевого Законодательного собрания Усс. На момент начала избирательной кампании его рейтинг составлял около 30%.

Такое положение категорически не устраивало руководство «Интерроса», которое готово было терпеть Усса в качестве законодателя, но никак не губернатора. Поэтому были

подтянуты огромные финансовые и другие средства, чтобы противопоставить фавориту своего кандидата. Им стал губернатор Таймырского АО Хлопонин.

Не могли остаться в стороне от выборов и коммунисты. Учитывая предыдущий неудачный опыт Петра Романова, который на прошлых губернаторских выборах занял третье место с результатом 12%, было принято решение выдвинуть кандидатом в губернаторы известного экономиста Сергея Глазьева.

О своем участии заявили также мэр Красноярска Петр Пимашков и глава Хакасии Алексей Лебедь.

Остальные претенденты на губернаторское кресло, а их было более 25, никакого влияния на избирательную кампанию не оказали.

«Синица в руках»

Самой успешной с точки зрения решения поставленных задач оказалась кампания Сергея Глазьева. Он не ставил перед собой цель выиграть губернаторские выборы, прекрасно понимая, что у него ограничен электорат и что в ближайшей перспективе человек с левыми взглядами победить в Красноярском крае не сможет. Его тактика заключалась в следующем: во-первых, использовать в качестве основного инструмента агитации привлекательную экономическую программу, а во-вторых – направить эту агитацию в основном на протестный (не только коммунистический!) электорат. Именно этим занимались коммунисты в период после выборов 1999 года, когда они очистили от конкурирующих организаций «левое» электоральное поле, став на нем монополистами, и начали привлекать на свою сторону оппозиционный действующей власти некоммунистический электорат. Лозунг Глазьева «Я не коммунист, а экономист» оказался популярным и удачным, однако понятно, что далеко отойти от левой фразеологии он не мог, потому что начались бы проблемы с электоратом КППРФ. Глазьев максимально, насколько возможно, двигался в «центр» политического спектра. Сколько он смог пройти – столько и получил.

Фактически электорат Глазьева состоял из двух частей: 12%, которые получил Романов на прошлых выборах (это те же 12%, которые были отданы за блок коммунистов на выборах в Законодательное собрание края), плюс 10%, которые смог мобилизовать лично Глазьев за время избирательной кампании.

Не надо забывать о двух поездках

лидера КППРФ Геннадия Зюганова в край, чтобы поддержать Глазьева. Как показывает статистика региональных выборов, это «стоит» 5%.

Глазьев успешно решил три задачи, которые изначально ставились перед кампанией: продемонстрировал постоянно растущее влияние Компартии на итоги выборов; показал себя федеральным политиком, который может в течение месяца только с помощью экономической программы получить огромное влияние в таком консервативном регионе, как Красноярский край; и, в-третьих, фактически смог решить судьбу выборов, как в 1996 году Александр Лебедь решил судьбу Бориса Ельцина.

Как видим, кампания Глазьева действительно может считаться наиболее удачной с точки зрения решения всех поставленных перед ним задач.

Свой – чужой

Теперь о кампаниях двух фаворитов предвыборной гонки.

Усс, будучи фаворитом изначально, совершил максимально возможное число ошибок. Его тактика была бы эффективной в случае однотурового голосования. Четкое деление на «наших» и «не наших», отсутствие вариантов «блокирования» накануне выборов, предельная агрессивность кампании с самого начала – с этим можно победить, если баллотироваться в один тур, например, в Государственную Думу. На столь значимых для региона выборах антагонистическое деление приводит к серьезному ограничению собственного электората (не более 27–28%).

Первоначальный политический капитал Хлопонина был значительно меньшим – 6% (столько получила «Северная партия» на выборах в Законодательное собрание края). Сам Хлопонин уже в первом туре набрал в четыре раза большее число голосов.

Его команда учитывала в практической работе неизбежность второго тура. Несмотря на достаточно жесткую кампанию, они изначально были настроены на использование «чужой» влияния, поскольку появление в качестве кандидатов хотя бы одного «варяга» – политика федерального уровня считалось весьма вероятным. Вскоре выяснилось, что это – влияние Глазьева.

Так что вряд ли случайным является удивительное совпадение программ Глазьева и Хлопонина (даже с точки зрения оформления!), особенно – в экономической части. При ответственном преподнесении избирателю казалось, что, когда Глазьев предлагает собрать деньги у олигар-

хов, а Хлопонин говорит, что он сам знает, где их найдет, – то они говорят, в общем-то, об одном и том же. Глазьев своей кампанией начал помогать кампании Хлопонина, не имея поначалу такого намерения. Хлопонинская команда сумела «связать» эти две кампании, две программы.

Велась и политико-дипломатическая работа, благодаря которой между самими персонами – Глазьевым и Хлопониним – установились ровные, практически бесконфликтные отношения.

Мэр Красноярска Пимашков накануне проведения выборов был известен только в Красноярске. В начале кампании его «вес» оценивался в 10%. За счет многочисленных встреч с избирателями, поездок по районам области он добавил еще 5% и выполнил важную задачу, значительно увеличив свой политический вес среди региональной элиты. Скорее всего, именно эту задачу он перед собой и ставил.

Кампания Пимашкова была построена как антитеза кампании Усса. В городе он работал в тепличных условиях и, кажется, не ожидал того, насколько сильно будут в масштабах области «наезды» на него. Вынести это было тяжело чисто психологически. Есть предположение, что силы

ему придавала некая связь, существовавшая между его кампанией и кампанией Хлопонина.

У Хлопонина шансов в областном центре не было никаких, это подтверждают и социологические замеры, и мониторинг передач красноярского телевидения. Фактически Пимашков сыграл роль дублера Хлопонина по городу, отбирая электорат у Усса. Таким же дублером в сельских районах мог стать Лебедь-младший, но по каким-то причинам он снял свою кандидатуру. Пимашков отбирал у Усса голоса по максимуму, в том числе и потому, что, подобно спикеру, кампанию он вел, опираясь на противопоставление «наших» «чужим».

В итоге в первом туре Хлопонин победил в 31 муниципальном образовании края, Глазьев – в 25, а Усс – только в 17.

Во втором туре Хлопонин сумел воспользоваться всеми своими преимуществами – положительной динамикой рейтинга, симпатиями электората Глазьева, позитивной экономической программой, возвращением из отпусков большинства норильчан и т.д. Усс же смог мобилизовать свой электорат в Красноярске и его окрестностях, но не более того.

Результаты второго тура по территориям напоминают предыдущие выборы, когда Зубов выиграл Красноярск, а Лебедь «взял» все остальное.

Федеральный Центр против криминала

Особо следует сказать о роли криминального фактора в ходе этих выборов, повлиявшего на позицию Кремля. Поддержка Быкова стала серьезным ресурсом для Усса. Быков воспринимается в крае как «наш», которого «Москва обидела», а не как криминальный авторитет. Его личный электоральный потенциал оценивается в 8–10%. Но Кремль, безусловно, воспринимает Быкова на уровне Климентьева и поэтому не может позволить себе поддерживать кандидата в губернаторы, так или иначе связанного с криминальным миром.

Поэтому федеральный Центр, не проявляя особой активности, тем не менее более благосклонно относился к Хлопонину. Это видно, в частности, по федеральной прессе.

Кстати, о средствах массовой информации: одна из причин неудачи Усса состоит в том, что он не использовал контролируемые им и союзни-

С точки зрения юриста

22 сентября 2002 года состоялось повторное голосование по выборам губернатора Красноярского края. По его результатам за А.Усса проголосовали 431 924 избирателя, за А.Хлопонина – 496 415, «против всех» – 94 469. 29 сентября краевая избирательная комиссия признала результаты выборов недействительными. 1 октября краевой суд отменил это решение и обязал комиссию определить результаты выборов. 3 октября избирательная комиссия выполнила решение суда и вновь признала выборы недействительными. В тот же день Указом Президента РФ А.Хлопонин был назначен и.о. губернатора Красноярского края. 4 октября Центризбирком России отменил решение избирательной комиссии от 3 октября, признал выборы состоявшимися и действительными, а А.Хлопонина – избранным губернатором Красноярского края.

Досрочные выборы губернатора проводились по Закону Красноярского края «О выборах губернатора Красноярского края» от 22 сентября 1997 года, в который непосредственно перед принятием решения о назначении выборов 6 мая 2002 года были внесены изменения и дополнения. В частности, были расширены полномочия краевой

избирательной комиссии по материальному поощрению членов избирательных комиссий, существенно увеличены размеры пожертвований в избирательные фонды кандидатов и предельно допустимый размер фонда, введены ограничения, связанные с порядком выдвижения кандидатов.

По закону, избирательной комиссией, организующей подготовку и проведение выборов губернатора, а также защиту избирательных прав граждан, является Избирательная комиссия Красноярского края. Эта комиссия была сформирована краевыми органами исполнительной и законодательной власти: половина членов была назначена губернатором, а половина – Законодательным собранием.

Ситуация, сложившаяся в крае после подведения итогов голосования, наглядно показала, что результаты волеизъявления избирателей такого крупного региона могут быть перечеркнуты решением всего десяти членов избирательной комиссии. Однако с правовой точки зрения винить во всем избирательную комиссию было бы неверно. Формально она действовала в соответствии с положением пункта 7 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референду-

ме граждан Российской Федерации», по которому избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении его итогов нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей.

Другой вопрос, правильное ли это решение по существу? А оно изначально не могло быть правильным по одной простой причине: избирательные комиссии не обладают возможностями для проверки наличия или отсутствия нарушений, перечисленных в адресованных им жалобах. К сожалению, Федеральный закон, предоставив избирательной комиссии право признавать результаты выборов недействительными, не определил процедуру рассмотрения такого рода обращений. И, как показало изучение принятого краевой комиссией решения, в его основание были положены непроверенные сведения и голосовые утверждения заявителей, что существенно нарушило права заинтересованных лиц, в частности кандидата, набравшего наибольшее количество голосов. Это была первая ошибка как законодателя, так и избирательной комиссии, из которой можно сделать один важный вывод: **избирательная комиссия не может выступать в качестве карающего органа, она должна заниматься исключительно вопросами организации и проведения**

ками издания («Наша губерния», «За нашу землю», «Общее дело», «Родная земля» и пр.) для формирования собственного позитивного имиджа. Агрессивный стиль изданий команды Усса соответствовал тому, который в избирательную кампанию, как правило, приносят представители криминального мира. И если это могло не отпугнуть избирателя, то для представителей Кремля это был, безусловно, знак.

Грядет отмена выборов?

События, произошедшие уже после проведения выборов, требуют юридических комментариев и анализа избирательного законодательства. Это дело юристов. Для политологов ситуация интересна тем, что она является предельно ярким проявлением борьбы за власть.

Формальный результат борьбы известен. Фактический же заключается в следующем: региональная элита расколота, ей предстоит тяжелый процесс выхода из политического хаоса, усугубляющегося «политической обидой» команды мэра. Противостояние исполнительной и законодательной власти неизбежно.

Выходящее на политический уро-

вень экономическое соперничество «Норильского никеля» и «Русала», осложненное интересами ЮКОСа и группы МДМ, создает глобальные проблемы, которые могут стать катастрофическими для экономики края.

А что произошло на федеральном уровне в результате красноярских выборов?

Первое. Выборы в Ингушетии, Нижнем Новгороде и Приморье продемонстрировали нам то, что вмешательство полпредов Президента в региональный избирательный процесс приводит к скандалам. Но и невмешательство, как показали красноярские выборы, не лучше.

Второе. Центральная избирательная комиссия РФ (которой в ближайшее время предстоит переизбрание) явно не справляется с ситуацией в регионах. Она позволила ряд «вольностей» в ходе федеральных выборов 1996 и 1999 годов, но к естественной их экстраполяции на региональные выборы оказалась не готова.

Третье. Институт выборов практически дискредитирован, избирательные кампании из публичной политической сферы переместились в сферу юридическую и сводятся к череде судебных разбирательств. При

этом нет ни одного кандидата, который не нарушал бы избирательное законодательство в той или иной степени. Все идет к тому, что либо выборы на региональном уровне отменят, либо будет выстроена жесткая вертикаль избирательных комиссий всех уровней, а это фактически та же отмена выборов, но в более лицемерной форме.

Четвертое, далее везде... Столь скандальная ситуация с выборами привела к тому, что множатся предложения о фактическом переустройстве политической сферы современной России. И они воспринимаются и элитой, и общественностью гораздо серьезнее, чем до красноярских выборов. Возможно, вполне жизнеспособной окажется идея президента Башкортостана Муртазы Рахимова о введении в республике парламентского правления. Эта идея очень выгодна главам регионов: все разговоры о третьем или четвертом сроках отпадут сами собой, а проконтролировать выборы на местном уровне они всегда сумеют.

И это не самая опасная из идей, которые могут появиться в ближайшее время, вызванная к жизни «красноярскими уроками».

выборов, подсчетом голосов. Вопросы же отмены регистрации кандидата, итогов голосования и результатов выборов – прерогатива иных органов – судебных.

Если соответствующие изменения не будут внесены в законодательство, аналогичная ситуация может повториться в другом регионе.

Вторая ошибка была допущена в ходе судебного рассмотрения жалобы А.Хлопонина. Обжалуя решения избирательной комиссии, заявитель не поставил вопрос о восстановлении своего нарушенного права, в результате чего суд только отменил решение комиссии, но не решил вопрос по существу, предоставив это сделать самой комиссии. Между тем, в соответствии со статьей 235 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, установив обоснованность заявления или жалобы, суд признает оспариваемые решение и действия (бездействие) незаконными, обязывает удовлетворить требование заявителя либо иным путем восстанавливает его нарушенные избирательные права. В связи с тем, что этого сделано не было, судебное решение не повлекло никаких позитивных изменений в сложившейся ситуации, и комиссия повторно вынесла решение о признании выборов недействительными. При этом нельзя сказать, что она не выполнила решение суда.

Третьей ошибкой можно назвать принятое Центральной избирательной комиссией РФ постановление,

которым были определены результаты выборов губернатора Красноярского края.

Дело в том, что ЦИК России не является вышестоящей избирательной комиссией по отношению к избирательной комиссии Красноярского края. По выборам губернатора вышестоящая избирательная комиссия – избирательная комиссия края. Выше ее нет. В соответствии с пунктом 7 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ЦИК России предоставлено право лишь рассматривать жалобы на решения, действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта Федерации, нарушающие избирательные права граждан, и принимать решение по существу жалобы. Если обратиться к жалобам, то в них заявители просили только отменить решение избирательной комиссии края о признании выборов недействительными, а другого они просить и не могли, поскольку устанавливать результаты выборов должна Красноярская избирательная комиссия, которую нужно было просто обязать вынести конкретное решение, но ни в коем случае не выносить решение вместо нее. Если же согласиться с позицией ЦИК России, то тогда по аналогии суды тоже могут устанавливать результаты выборов. Поэтому есть все основания полагать, что ЦИК России превысила свои полномочия.

Конечно, маловероятно, что ей на это укажет Верховный Суд РФ, куда обратился с жалобой председатель краевой избирательной комиссии.

Учитывая все обстоятельства дела, Верховный Суд РФ, скорее всего, вообще не будет рассматривать эту жалобу, а руководствуясь статьей 116 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, в соответствии с которой Верховный Суд России не рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании решений ЦИК России, принятых по жалобам на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, направит это дело на рассмотрение в Басманный межмуниципальный суд г.Москвы по месту нахождения ЦИК России. Если же он все-таки примет это дело к своему производству и подтвердит правоту Центризбиркома, то фактически это будет означать наделение данного правоприменительного органа дополнительными полномочиями.

Череда ошибок, последовавшая за днем голосования на выборах губернатора Красноярского края, к сожалению, не добавила уважения к институту выборов в целом, а лишней раз убедила избирателей в том, что от них мало что зависит.

Рима КУЗНЕЦОВА,
руководитель дирекции
правовых программ
Независимого института выборов