

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

**ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Об избирательной системе, политических партиях и правах оппозиции

Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета, 1993, 25 декабря) следующие изменения:

1) Дополнить Конституцию Российской Федерации главой 3-1. «Избирательная система, политические партии и права оппозиции» следующего содержания:

Глава 3-1. Избирательная система, политические партии и права оппозиции

Статья 79-1

Выборы обеспечивают сменяемость органов государственной власти и органов местного самоуправления, справедливое представительство, права оппозиции и ответственное управление.

Статья 79-2

В Российской Федерации гарантируется непосредственная выборность избирателями следующих органов государственной власти и органов местного самоуправления:

а) Президента Российской Федерации (Президентом Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет),

б) Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет),

в) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 21 года),

г) главы исполнительной власти (высшего должностного лица) субъекта Российской Федерации (главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет),

д) представительного (законодательного) органа каждого субъекта Российской Федерации (депутатом представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации может стать гражданин Российской Федерации не моложе 21 года),

е) главы муниципального образования (главой муниципального образования может стать гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет),

ж) представительного органа муниципального образования (членом представительного органа муниципального образования может стать гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет),

з) мировых судей (мировым судьей может стать гражданин Российской Федерации не моложе 25 лет).

Статья 79-3

1. Выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании.

2. Запрещается устанавливать прямые или косвенные ограничения прав граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления по сравнению с их объемом, гарантированным Конституцией Российской Федерации.

3. Прямое или косвенное принуждение к участию в голосовании, как и к голосованию за или против кандидатов либо списков кандидатов, является административным правонарушением, а осуществляемое должностными лицами, работодателями, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и их подразделений – преступлением.

4. Запрещается прямое или косвенное осуществление предвыборной агитации органами государственной власти, органами местного самоуправления, и их должностными лицами.

5. Политическим партиям, избирательным объединениям, кандидатам на выборные должности гарантируются равные права и возможности для участия в выборах и осуществления предвыборной агитации.

6. Освещение деятельности лиц, занимающих государственные должности либо должности государственной гражданской службы или являющихся депутатами в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если они выдвинуты в качестве кандидатов, является предвыборной агитацией. Оно влечет предоставление равных возможностей по осуществлению предвыборной агитации другим кандидатам. Исключение составляет информация о противоправной деятельности лиц, занимающих государственные должности либо должности государственной гражданской службы или являющихся депутатами в органах государственной власти и

органах местного самоуправления, выдвинутых кандидатами, факт которой установлен судом, а также о привлечении лица в качестве подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу.

7. Отказ избранного лица занять соответствующую должность или принять депутатский (парламентский) мандат без уважительных причин не допускается. Такой отказ влечет утрату депутатского (парламентского) мандата для соответствующей политической партии и административную ответственность в соответствии с законом, а также недопустимость выдвижения кандидатом на любых выборах в течение десяти лет.

Статья 79-4

1. В целях организации и подготовки проведения выборов в Российской Федерации учреждается система избирательных (электоральных) органов.

Организация и деятельность избирательных (электоральных) органов строятся в соответствии с принципами разделения их полномочий, автономии и независимости каждого вида избирательных (электоральных) органов в пределах их полномочий, законности и беспристрастности, формирования избирательных (электоральных) органов политическими партиями, как имеющими, так и не имеющими представительство в избираемых органах.

Вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность избирательных (электоральных) органов не допускается.

Систему избирательных (электоральных) органов составляют:

а) комиссии по образованию избирательных округов, осуществляющие полномочия по разработке схем избирательных округов, рассмотрению обращений, заявлений, жалоб, связанных с определением границ избирательных округов;

б) наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах, осуществляющие полномочия по обеспечению равенства прав кандидатов, политических партий в информационной и агитационной сферах, рассмотрению жалоб, обращений участников избирательного процесса, связанных с соблюдением законодательства, регулирующего порядок информационной и агитационной деятельности;

в) комиссии по избирательным спорам, осуществляющие полномочия по рассмотрению жалоб на решения, действия и бездействия избирательных (электоральных) органов и иных участников избирательного процесса, за исключением вопросов агитации;

г) комиссии по контролю за финансами, осуществляющие полномочия по контролю за соблюдением требований по формированию и расходованию избирательных фондов кандидатов и политических партий, по расходованию выделенных избирательным (электоральным) органам денежных средств;

д) избирательные комиссии, осуществляющие полномочия по организации подготовки и проведения выборов за исключением полномочий иных избирательных (электоральных) органов;

е) уполномоченный по избирательным правам граждан, осуществляющий полномочия по обеспечению гарантий государственной защиты избирательных прав граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Статья 79-5

Регулирование и защита избирательных прав граждан осуществляется федеральным конституционным законом. Принятие и изменение данного закона осуществляется при условии соблюдения требований, предусмотренных ст. 108 Конституции Российской Федерации и получения абсолютного большинства голосов от общего количества депутатов каждой из партийных фракций в Государственной Думе на момент проведения голосования по соответствующему закону.

Статья 79-6

1. Политические партии создаются в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

2. Партии создаются и осуществляют свою деятельность свободно. Закон гарантирует справедливое участие политических партий в выборах и референдумах, а также в иных политических процессах.

Статья 79-7

Выдвижение кандидатов на выборные должности органов государственной власти осуществляется политическими партиями и сформированными из них избирательными блоками в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Статья 79-8

1. Количество членов одной партийной фракции в Государственной Думе и законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации не может превышать 40% от общего числа их депутатов.

2. Регламенты палат Федерального Собрания, соответствующие акты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления гарантируют равные права партийных фракций.

3. К распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов, каждый из которых получил 1 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Статья 2

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

«Об избирательной системе, политических партиях и правах оппозиции»

Для современного государства отсутствие выборов – это препятствие прогрессивному развитию, поскольку выборы выполняют ряд важных социальных функций, выступая одним из факторов повышения качества политической элиты и эффективности управления. В настоящее время заметное снижение такого качества и эффективности является настоящей проблемой, в связи с чем существует необходимость его повышения путем реформирования законодательства о выборах, перехода от имитации выборов к реальным выборам. Главное препятствие на этом пути – это административный ресурс, а также отсечение оппозиции любыми способами на разных стадиях избирательного процесса. Преодоление имитации выборов юридическими средствами – главная цель предлагаемой поправки в Конституцию.

Проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции предусматривается внесение изменений, направленных на закрепление на конституционном уровне избирательных прав внесением в текст Конституции новой главы – 3.1. «Избирательная система». Основная цель – концептуальное признание чрезвычайно высокой важности проблемы отсутствия выборов в России, необходимости коренного перелома ситуации с выборами, то есть обретения их российской политической системой. Конституция должна реагировать на острые проблемы, существующие в стране, стремясь содействовать их разрешению.

В соответствующей главе Конституция должна отразить самые чувствительные проблемы электоральной реальности России и предусмотреть меры их разрешения, для чего прежде всего необходимо установить, что регулирование и защита избирательных прав осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом.

Исходя из того, что главным препятствием на пути становления в России свободных выборов является использование административного ресурса, в предлагаемую главу Конституции должны быть включены нормы, работающие на его искоренение.

На основании изложенного в новую главу Конституции РФ следует включить положения, устанавливающие:

- цели выборов: сменяемость власти, политическая конкуренция и права оппозиции, справедливое представительство и ответственное управление (подобный перечень целей выборов способствует формированию соответствующего настроения и социального запроса);

- перечень органов государственной власти и местного самоуправления, избираемых непосредственно населением в обязательном порядке - с учетом

того, что в действующей редакции Конституции непосредственная выборность даже Государственной Думы не гарантируется;

- принципы избирательного права;

- перевод избирательных прав из категории прав, которые можно ограничивать для достижения общих (и весьма неопределенных) конституционно значимых целей, обозначенных в статье 55 Конституции, в категорию прав, подлежащих ограничению только в специальных, точно обозначенных, причем в самой Конституции, случаях: запрет установления прямых или косвенных ограничений избирательных прав граждан по сравнению с их объемом, гарантированным Конституцией Российской Федерации;

- запрет прямого или косвенного принуждения к участию в голосовании вообще и к голосованию за или против каких-либо кандидатов или партий при декларировании наиболее строгого наказания за совершение данных действий должностными лицами, работодателями, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и их подразделений. Данная норма необходима как реакция на наиболее распространенную практику использования административного ресурса в настоящее время;

- запрет осуществления прямо или косвенно предвыборной агитации органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления (которая является сегодня одним из самых эффективных пропагандистских приемов и распространенной практикой деятельности центральных каналов телевидения);

- исходя из аналогичных соображений – обязанность государственных и муниципальных СМИ обеспечивать равные возможности кандидатов и политических партий по участию в выборах, а также признание предвыборной агитацией освещения деятельности лиц, занимающих должности или имеющих депутатские (парламентские) мандаты в органах государственной власти и местного самоуправления, если они выдвинуты в качестве кандидатов;

- запрет отказа избранного лица от занятия соответствующей выборной позиции без уважительных причин – в целях пресечения обмана избирателей данной широко распространенной практикой;

- деконцентрация и деогосударствление электоральных органов, то есть разделение функций нынешних избирательных комиссий между несколькими органами, имеющими узкую сферу деятельности – специальную компетенцию, то есть специализирующимися на отдельных вопросах избирательной кампании. Эти органы включают:

- комиссии по образованию избирательных округов,
- комиссии по избирательным спорам,
- избирательные комиссии,
- наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах по вопросам предвыборной агитации и информационной деятельности,

- комиссии по контролю за финансами,
- уполномоченного по избирательным правам.

Предусмотренная проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции деконцентрация электоральных органов – это разделение функций нынешних избирательных комиссий между несколькими органами, имеющими узкую сферу деятельности, специальную компетенцию, специализирующимся на отдельных вопросах избирательной кампании.

Эти органы включают избирательные комиссии, наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах, комиссии по контролю за финансами, комиссии по избирательным спорам, комиссии по образованию избирательных округов, а также Уполномоченного по избирательным правам.

Деогосударствление электоральных органов заключается в том, что большинство перечисленных выше органов должно формироваться, в основном, политическими партиями (а не государственными структурами), причем с усилением роли партий, принадлежащих к несистемной оппозиции, то есть не представленных в федеральных органах государственной власти.

Данное нововведение чрезвычайно необходимо в России с учетом как псевдо-оппозиционности парламентских партий, так и доминирования лишь одной партии на всех уровнях власти.

Именно такое сочетание элементов статуса электоральных органов (их множественность и специализация при их формировании партиями) способно сломить практику подконтрольности электоральных органов, а через них – хода и результатов выборов, существующей политической элите и бюрократии. С одной стороны, такому контролю будет препятствовать сама множественность электоральных органов, поскольку управлять комплексом органов, а не одним органом через его единственного же председателя, значительно труднее и может потребовать от элиты увеличения энергетических и временных затрат, что неизбежно приведет к увеличению сбоев управления электоральными органами и избирательным процессом. С другой же стороны, возможности контроля органов власти за электоральными органами и электоральными процедурами колоссально ограничивает отстранение органов власти от процедуры формирования избирательных органов и передача соответствующих прав политическим партиям, причем при резком усилении влияния на формирование и работу электоральных органов со стороны партий, принадлежащих к несистемной оппозиции.

Данная необходимость обусловлена теми обстоятельствами, что существующие парламентские партии зарекомендовали себя как достаточно конформистские структуры, поэтому поддержание реальной конкуренции и равных возможностей на выборах станет возможным только при подключении к процессу формирования избирательных органов, не представленных в представительных органах политических партий.