

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к Предложениям Центра законодательных инициатив
Политической партии «Я Б Л О К О»
по реформированию избирательной системы Российской Федерации

Для современного государства отсутствие выборов – это огромное препятствие прогрессивному развитию, поскольку выборы выполняют ряд чрезвычайно важных общеизвестных социальных функций, выступая в современном мире 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 насущная необходимость задействовать как можно больше факторов их повышения. Одним из них, несомненно, выступает реформирование законодательства о выборах, наполнение его такими юридическими механизмами, которые способны создать правовую основу для трансформации выборов-фейка в выборы-реальность. Главное препятствие на этом пути – друг фейковых выборов и враг выборов как реальности – это административный ресурс, превратившийся в нашей стране в настоящее проклятие выборов, а также отсечение оппозиции любыми способами на разных стадиях избирательного процесса. Преодоление ситуации «выборов без выбора» юридическими средствами - главная цель предлагаемых реформ, их самый важный вектор, с которым следует сверять как действующие нормы избирательного законодательства, так и те новеллы, которые мы предлагаем. Они разноплановы и многоаспектны как по содержанию, так и по значимости; они прочно опираются на мировой опыт и учитывают российские реалии.

Наиболее важных, крупных и радикальных направлений предлагаемых реформ – три:

- 1. *Внесение поправок в Конституцию;***
- 2. *Деконцентрация и деогосударствление электоральных органов;***
- 3. *Введение заявительного характера регистрации избирателей.***

1. Конституционные поправки – дополнение текста Конституции новой главой – 3.1. «Избирательная система». Основная цель – концептуальное

признание чрезвычайно высокой важности проблемы отсутствия выборов в нашей стране, необходимости коренного перелома ситуации с выборами, то есть обретения их российской политической системой. Конституция по определению должна реагировать на наиболее острые проблемы, существующие в стране, стремясь содействовать их разрешению. По этой причине структурные подразделения о выборах (которых нет в конституциях «старых демократий», ибо там нет соответствующих проблем), содержатся не только в конституциях диктаторских режимов (стремящихся таким образом повысить эффективность пропагандистской лжи о наличии в стране выборов), но и в конституциях государств, которые более или менее искренне стремятся к демократизации, пытаясь посредством возведения правовых гарантий альтернативности выборов на самый высокий юридический уровень усилить, укрепить такие гарантии, преодолеть инерцию авторитаризма. К числу таких основных законов относятся, например, конституции Украины, Португалии, Албании, Боливии, Колумбии, Перу, Коста-Рики, Мексики, Никарагуа, Боливии, Уругвая, Эквадора и т.д.

При этом в соответствующей главе российская Конституция должна отразить самые чувствительные проблемы электоральной реальности нашей страны 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, альтернативных, справедливых выборов является использование административного ресурса, в предлагаемую главу Конституции должны быть, прежде всего, включены нормы, работающие на его искоренение. В связи с этим в предлагаемую 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, вносящий ясность в понимание их сути и значимости, способствует формированию соответствующего настроения и социального запроса);

- **перечень органов публичной власти, избираемых непосредственно населением в обязательном порядке** - с учетом того, что в нынешней 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 публичной власти** (которая является широко распространенной практикой деятельности центральных каналов телевидения сегодня, выступая одним из самых мощных и эффективных пропагандистских приемов сегодня);

- **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 механизме публичной власти, 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 (подобная норма предусмотрена Конституцией Норвегии);

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

- избирательные комиссии (с чисто техническими функциями),
- наблюдательные советы по обеспечению равных возможностей на выборах,
- комиссии по контролю за финансами,
- комиссии по избирательным спорам,
- комиссии по образованию избирательных округов,
- Уполномоченного по избирательным правам.

2. Реформа электоральных органов.

Деконцентрация электоральных органов, то есть 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 с чисто техническими функциями, 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 нашей стране с учетом как псевдооппозиционности не относящихся к большинству парламентских партий, так и доминирования лишь одной партии на всех уровнях публичной 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, это потребует от элиты увеличения энергетических и временных затрат, что неизбежно приведет к увеличению сбоев ручного управления электоральными органами и избирательным процессом. С другой же стороны, возможности контроля органов публичной власти за электоральными органами и электоральными процедурами колоссально ограничивает и отстранение органов власти от процедуры формирования избирательных органов, 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.** Следует отметить, что представительство несистемной оппозиции в электоральных органах, то есть участие в их формировании и работе

политических партий, не представленных в парламенте, предусмотрено законами о выборах Сербии, Словакии, Мексики.

Международный опыт

Диверсификация электоральных функций – общая черта организации выборов в демократических государствах и странах, стремящихся стать таковыми.

Например, в Соединенном Королевстве действуют независимые друг от друга уполномоченные по выборам, ведающие техническими вопросами организации выборов, уполномоченные по регистрации избирателей и Избирательная комиссия - регулирующий и контролирующий орган.

В США вопросами федеральных выборов занимаются уполномоченные по выборам, Федеральная избирательная комиссия и Комиссия по содействию выборам (каждый штат имеет собственную разветвленную систему избирательных органов, независимых от федеральных).

В Австралии система институтов, связанных с функционированием института выборов, является децентрализованной и разветвленной: существуют органы, ответственные за проведение федеральных, региональных и местных выборов, друг другу не подчиненные. К числу федеральных органов, ответственных за проведение выборов, в Австралии относятся Австралийская избирательная комиссия; Комиссия по пересмотру избирательных округов; Агентство по выборам; Объединенный постоянный комитет Парламента по вопросам выборов.

Во Франции функции по организации подготовки и проведения выборов децентрализованы: организацией выборов занимаются подразделения МВД и МИД, Национальный институт статистики и экономических исследований (осуществляющий регистрацию избирателей), префекты департаментов, мэры коммун, которые, например, образуют избирательные участки и участковые избирательные комиссии, организуют голосование, формируют возглавляют административные комиссии, составляющие списки избирателей, формируют комиссии по контролю за проведением голосования (в каждую из которых в обязательном порядке входит один профессиональный судья в качестве председателя). Примечательная черта французского избирательного законодательства – значительное количество органов, контролирующих законность действий участников избирательного процесса. Это Высший совет по аудиовизуальному вещанию; Национальная комиссия по проверке счетов избирательных кампаний и финансирования политических партий; Национальная комиссия по контролю, осуществляющая контроль за обеспечением прав кандидатов и политических партий и обеспечением принципа равноправия кандидатов и политических партий; административные трибуналы.

В ФРГ действуют федеральные и земельные избирательные органы, формально независимые и автономные, но тесно взаимосвязанные с исполнительной властью. К числу федеральных относятся:

- Комиссия по установлению границ избирательных округов – постоянно действующий орган, состоящий из назначаемых Президентом Председателя Федерального статистического ведомства, Одного из судей Федерального административного суда и еще пяти членов;
- Федеральный руководитель по выборам и Федеральная комиссия по выборам;
- земельный руководитель по проведению выборов и земельная комиссия по выборам в каждой земле;
- окружной руководитель по проведению выборов и окружная комиссия по выборам в каждом избирательном округе;
- руководитель по проведению выборов и правление избирательного участка в каждом избирательном участке;
- не менее одного руководителя по проведению выборов и одного правления для определения результатов голосования по почте в каждом избирательном округе.

Наоборот, в автократиях с целью облегчения контроля власти над выборами существует единая иерархическая система органов, ведающих всеми вопросами организации выборов – избирательные комиссии. Это чрезвычайно облегчает контроль действующей власти за выборами через председателя высшего в данной системе органов.

Данная закономерность наблюдается потому, что деконцентрация электоральных органов препятствует их подконтрольности правящими структурами – во-первых, потому, что этому препятствует само множество подконтрольных органов, занимающихся разными вопросами; во-вторых, потому что работа электоральных органов по каждому из названных направлений будет гласной, а не аппаратной, как это имеет место в настоящее время: основную долю в реализации каждого направления работы по проведению выборов осуществляет весьма разветвленный аппарат избирательных комиссий.

3. Введение заявительного (активного) характера регистрации избирателей вместо существующего в настоящее время пассивного порядка.

Переход к активному типу регистрации избирателей:

1. **Повысит мотивацию для участия избирателей** в выборах и активизацию контроля за правильностью списков избирателей (ответственные избиратели);

2. **Значительно сократит вероятность прямых фальсификаций итогов голосования со стороны избирательных комиссий** путем внесения росписи за избирателей, которые систематически не принимают участия в выборах, а затем вброса соответствующего количества бюллетеней в ящики для голосования (зачастую в списках избирателей напротив тех, кто систематически не принимает участия в выборах, заранее ставятся пометки).

3. **Исключит (минимизирует) возможность манипуляций со списками избирателей со стороны избирательных комиссий с целью искусственного повышения явки**, когда для этого предварительно исключаются из избирательных списков те избиратели, которые систематически не ходят на выборы, либо произвольно исключаются жители целых домов (подъездов, квартир).

4. **Минимизирует административное давление на избирателей** – принуждение их к участию в голосовании, которое возникает перед днем голосования, когда работодатели требуют от своих работников подтверждение участия в голосовании, а зачастую – подтверждение проставления галочки за «нужного» кандидата путем фотографирования заполненного бюллетеня на

телефон. Вероятна возможность давления на избирателей дополнительно и при необходимости зарегистрироваться избирателем, однако, представляется, что принуждать каждого гражданина минимум дважды фактически сложнее, чем при существующей системе. Более того, значительный период между регистрацией избирателем и голосованием на выборах позволит принять меры для проверки и пресечения принудительного участия граждан в выборах.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Активная модель регистрации избирателей существует, например, в США, Франции, Соединенном Королевстве. Последняя из перечисленных стран перешла к данной модели от пассивной в 2014 году после длительного и гласного обсуждения и пробного проекта в Северной Ирландии, который начался ещё в 2002 году. Что касается Франции, то там регистрация обязательна только для лиц, достигающих в текущем году 18 лет.

**Руководитель Центра
законодательных инициатив**

Е.П. Дубровина