

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

ПАРТИЙНАЯ И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМЫ

Движение к парламентской республике, которую эксперты видят предпочтительной формой правления для демократической России, — это длительный процесс. Этот процесс будет включать период транзита, процесс политической трансформации и выстраивание новых политических институтов после конституционной реформы. С большой вероятностью существующие партийная и избирательная системы на этапе транзита будут определять условия, в которых российской оппозиции предстоит добиваться своих требований. Однако на этапе выстраивания новых политических институтов партийная и избирательная системы должны быть пересмотрены. Данный документ сосредоточен на этих двух этапах. Этап трансформации — это политический процесс, стартовые условия которого будут в значительной мере определяться результатами первого этапа и последовательностью в движении к конституционной реформе.

Цель демократических сил на этапе транзита — придать транзиту демократический характер в сложных условиях существующих партийной и избирательной систем, которые на этот момент останутся неизменными в основной своей части. Цель демократических сил на этапе выстраивания новых политических институтов — сформировать партийную и избирательную системы, которые обеспечат представительство, наилучшим образом отражающее предпочтения избирателей, и стабильное функционирование парламента и правительства.

1. Партийная и избирательная системы в условиях политического транзита

Видение политической конфигурации транзита изложено в материалах III Экспертного Форума. Политическая турбулентность транзита и вероятная необходимость компромиссов с частью существующих элит определяют состояние партийной и избирательной системы в этот период. Следует исходить из того, что полный пересмотр законодательства о выборах и партиях на этом этапе маловероятен и речь пойдет лишь о точечных изменениях. Демократические силы должны добиваться самой возможности участия в выборах и приблизить условия их проведения к демократическим стандартам настолько, насколько это будет возможным.

Правила проведения выборов, вероятно, будут определены в рамках политических консультаций с частью существующей российской элиты в период, предшествующий избирательной кампании на ближайших федеральных выборах, включая возможные выборы в Конституционное собрание. Результаты консультаций будут оформлены публичным политическим соглашением, и оппозиция должна настаивать на их законодательном закреплении. Продолжительность консультаций и объем уступок со стороны элит у власти будут определяться политической конфигурацией, но демократическая оппозиция должна добиваться отмены прямых и, как минимум, части *непрямых* ограничений на участие в выборах.

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

Прямые ограничения на участие в выборах — это те, которые делают юридически или фактически невозможным участие демократической оппозиции в выборах. К ним относятся: 1) многочисленные ограничения пассивного избирательного права, введенные в законодательство для недопуска сторонников оппозиции к выборам; 2) уголовное преследование участников избирательного процесса; 3) ограничения, делающие невозможным финансирование избирательной кампании.

Непрямые ограничения также лишают выборы их свободного и справедливого характера. К ним относятся: 1) дискриминирующие статусы; 2) репрессивное законодательство; 3) ограничения свободы собраний и свободы выражения мнения. Помимо снятия не прямых ограничений демократической оппозиции следует добиваться следующих изменений в избирательной сфере и регулировании политических партий:

- упрощение регистрации кандидатов путем возвращения избирательного залога или полностью электронного сбора подписей;
- возвращение избирательных блоков;
- изменение персонального состава Центральной избирательной комиссии;
- переход к пропорциональной системе на выборах в Государственную Думу, что может соответствовать интересам парламентских партий, кроме опирающейся на административный ресурс;
- восстановление ликвидированных партий и регистрация партий, которым в этом было отказано, если они оспаривали решения Министерства юстиции;
- снятие административных барьеров для регистрации партий и упрощение процедуры их регистрации.

2. Партийная и избирательная системы на этапе выстраивания новых политических институтов

Выбор парламентской республики как формы правления определяет важность партийной системы и задает требования к избирательной системе. Партийная система должна основываться на устойчивых партиях, действующих на территории всех или большинства субъектов федерации. Их задача не только стать основой для формирования стабильного федерального правительства, но и скрепить собой политическую систему страны, способствуя продвижению успешных региональных политиков на федеральный уровень. Избирательная система должна обеспечить представительство партий пропорционально их поддержке в регионах и стране в целом.

Делая выбор в пользу пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками, эксперты исходят из того, что она способствует формированию сильных сплоченных партий. Данная система имеет естественный недостаток — менее очевидную связь депутатов с избирателями. Однако этот изъян может быть устранен.

Этот документ — плод совместной работы группы экспертов. Пока это не часть политической программы, а вариант решения проблемы, предложенный участниками форума.

Во-первых, партийные списки на выборах должны формироваться по естественным округам — субъектам федерации с количеством распределяемых мандатов в каждом округе, пропорциональном численности населения. Для большинства регионов это обеспечит и связь с избирателями, и отражение их предпочтений. Успешные региональные политики получают при такой системе преимущество, а партии будут заинтересованы в их включении в свои списки. Запрет на отказ от мандата призван нивелировать «эффект паровозов». Учитывая наличие регионов с низкой численностью населения, где малое число распределяемых мандатов делает сложным отражение реального распределения предпочтений избирателей, предлагается ввести механизм компенсаторного избирательного округа. Численность компенсаторного округа предлагается установить в размере 50 мандатов, увеличив общее количество депутатов в нижней палате парламента до 500.

Избирательная система также должна претерпеть значительные изменения в ключевых ее элементах: 1) доступ к участию в выборах должен быть упрощен за счет применения залога и электронного сбора подписей; 2) проходной барьер должен быть уменьшен до 3%; 3) возвращение избирательных блоков возможно, но при увеличении для них проходного барьера; 4) как было указано выше, должен быть введен запрет на отказ от мандата без уважительных причин.

Регулирование политических партий должно радикально упростить их регистрацию, а также дать возможность самостоятельно определять территориальную сферу своей деятельности, включая отдельные регионы и муниципалитеты. При этом партии, которые успешно участвуют в выборах на федеральном уровне, должны получить преференции в виде федерального финансирования и упрощенного выдвижения кандидатов или их списков. Регионы должны получить право самостоятельно выбирать для себя избирательную систему.

Стабильность правительства, формируемого нижней палатой федерального парламента, должна быть обеспечена за счет 1) фиксированной каденции парламента и 2) механизма конструктивного вотума недоверия. Это ограничит основания для роспуска парламента и укрепит стабильность политической системы.

НАД ДОКУМЕНТОМ РАБОТАЛИ:

Ирина Алебастрова, ученый-правовед

Григорий Вайпан, юрист

Маргарита Завадская, политолог

Александр Помазуев, юрист

Михаил Турченко, политолог

Илья Шаблинский, ученый-правовед