

ВЫБОРЫ «НА ПАУЗЕ»:
нормативные решения, общественный контроль
и защита прав участников отложенных голосований



ВЫБОРЫ «НА ПАУЗЕ»:

нормативные решения, общественный контроль
и защита прав участников отложенных голосований

Доклад подготовлен по материалам Он-лайн круглого стола «Об особенностях и преимуществах решения отложить избирательные кампании в условиях распространения коронавирусной инфекции», прошедшего 7 апреля с участием:

- *Брода Александра*, члена Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, сопредседателя Ассоциации «Гражданский контроль».
- *Булгаковой Алены*, председателя Общероссийского общественного движения «Корпус «За чистые выборы», исполнительного директора Ассоциации НОМ.
- *Григорьева Максима*, руководителя рабочей группы Общественной палаты РФ по мониторингу избирательных прав граждан, директора Фонда исследования проблем демократии.
- *Зверева Сергея*, председателя совета директоров коммуникационной группы «КРОС».
- *Минченко Евгения*, политолога, президента холдинга «Минченко консалтинг».
- *Павельевой Эвелины*, председателя Красноярского регионального отделения Общероссийского общественного движения «Корпус «За чистые выборы».
- *Пескова Алексея*, члена Исполнительного комитета Общероссийского общественного движения «Корпус «За чистые выборы».
- *Полянского Виктора*, эксперта Ассоциации НОМ, члена Общественной палаты Самарской области.
- *Точёнова Александра*, ответственного секретаря Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, председателя Ассоциации НОМ.
- *Тюкова Никиты*, исполнительного директора АНО «Центр общественно-политических проектов и коммуникаций», доцента кафедры социально-политических исследований и технологий Института истории и политики Московского педагогического государственного университета.
- *Шаповалова Владимира*, заместителя директора Института истории и политики Московского педагогического государственного университета, члена правления Российской ассоциации политической науки.

ОСНОВНЫЕ ПОЗИЦИИ ДОКЛАДА

Пандемия коронавируса (COVID-19) стала серьезным испытанием для всех без исключения современных государств, проверкой на прочность сложившихся национальных систем политического управления. **Высокий риск для жизни и здоровья граждан** поставил вопрос о порядках и сроках осуществления проводимых электоральных кампаний.

Выработанный в настоящее время большинством стран подход к мерам по предотвращению эпидемии COVID-19 однозначно демонстрирует приоритет ценности человеческой жизни.

В большинстве демократических стран мира выборы и голосования откладываются, либо предлагается использовать различные формы дистанционного голосования. **Изменение общепринятых форм голосования воспринимается обществом более болезненно**, чем решение отложить выборы на равных условиях для всех кампаний и всех кандидатов.

К началу апреля текущего года **в 29 государствах приняты решения о переносе выборов и референдумов**, в т.ч. референдумы в Италии, Армении, Чили, Микронезии и на Гибралтаре, праймериз на президентских выборах в США, парламентские выборы в Северной Македонии, Австралии, Иране, Канаде, Кыргызстане, Сербии, Сирии, Швейцарии, ЮАР, Шри-Ланке. Местные выборы перенесены в 11 государствах: России; Великобритании; Франции (второй тур); Австрии; Латвии; Черногории; Индонезии; Тунисе; Аргентине; Парагвае; Перу.

Франция, до последнего старавшаяся соблюдать точные сроки проведения демократических процедур, была вынуждена отложить второй тур муниципальных выборов из-за очевидной угрозы здоровью людей и прямой связи с ростом числа заболевших.

Общественность стран традиционной демократии гораздо серьезнее относится к своему праву на жизнь и здоровье и готова на временный мораторий демократических процедур.

В связи с коронавирусом **для сохранения жизни и здоровья граждан указом Президента отложено проведение общероссийского голосования**. Принятыми поправками в законодательство избирательные комиссии наделены правом принимать решение отложить даты голосования как по уже назначенным, так и планируемым выборам. Указанные изменения дали возможность **ЦИК России принять решение отложить голосование по 109 выборным кампаниям в 38 регионах России**, из которых 35 – досрочные выборы, 53 – дополнительные, 4 – повторные, 5 голосований по выборам во вновь созданные органы (первого созыва). В основном отложены досрочные и дополнительные выборы местного уровня.

Принятыми решениями не затронуты плановые сроки проведения выборов в Единый день голосования 13 сентября 2020 г. Вопрос об их переносе не рассматривался.

Экспертное сообщество в подавляющем большинстве считает решения отложить голосования на выборах адекватными и соответствующими моменту. Безусловно, выборы – высшее выражение воли народа. Но это право нельзя обеспечивать **за счет снижения конституционных гарантий на охрану жизни и здоровья, обеспечение личной безопасности.**

Сейчас любая избирательная кампания, голосование – это угроза жизни и здоровью людей. В условиях эпидемии работа всех участников процесса на местах требует очного регулярного контакта, что повышает вероятность заражения. Также само голосование является публичным мероприятием, предполагающим массовое скопление людей в пределах одного помещения. Помещение голосования может стать рассадником инфекции.

Несмотря на то, что эпидемиологическая ситуация в большинстве регионов России гораздо лучше, чем в Москве, считаем абсолютно правильным решения ЦИК России отложить голосование по местным и региональным выборам и референдумам. Режим самоизоляции в регионах России способствует замедлению распространения пандемии.

Решение отложить голосование, выборы - это не решение об их отмене. Демократия – это процедура. Демократия – для человека, а не люди для избирательных процедур.

Принятое решение в существующем предельно узком коридоре возможностей было единственно правильным.

Ассоциация НОМ, поддерживая принятые решения, планирует осуществлять мониторинг за соблюдением прав участников избирательного процесса. В целях защиты избирательных прав экспертами Ассоциация НОМ также отмечена целесообразность разработки и принятия методических рекомендаций по возобновлению организующими избирательными комиссиями действий по подготовке и проведению выборов.

1. МИРОВОЙ ОПЫТ РЕАГИРОВАНИЯ НА ПРОВЕДЕНИЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

В условиях пандемии большинство стран, где были намечены выборы и референдумы, приняли решения об их переносе.

Право на жизнь, являясь фундаментальным естественным правом человека, представляет собой безусловный приоритет по сравнению со всем комплексом политических, экономических, социальных и культурных прав, среди которых и избирательные права. Демократия, является, прежде всего, процедурой, призванной обеспечить легитимность формирования власти и ответственность выборных институтов власти перед избирателями, то есть коллективом граждан данного государства, наделенных избирательными правами. Выборные лица и органы власти, избираемые гражданами, должны действовать, руководствуясь общим благом, реализацией прав и интересов граждан, задачей повышения качества жизни человека.

В настоящее время интересы общества в целом и каждого человека в частности настоятельно требуют ради сохранения жизни и здоровья избирателей отложить на неопределенное время проведение текущих выборов.

Решение Центризбиркома России отложить выборы, проходящие в период с 5 апреля по 28 июня 2020 года, таким образом, является ответственным и обоснованным, отвечающим интересам российского общества. Оно в полной мере соответствует нормам российского права и принципам функционирования правового и демократического государства. Это решение соответствует и складывающейся мировой практике.

В подавляющем большинстве государств текущие выборы и референдумы перенесены.

К началу апреля текущего года в 18 государствах в условиях пандемии COVID-19 приняты решения о переносе выборов и референдумов в целом, в том числе вторых туров

голосования и иных электоральных процессов, либо введен ряд ограничительных мер, которые фактически не позволяют провести голосования по соответствующим выборам, референдумам, включая внутрипартийное голосование (праймериз), в ранее установленные календарные сроки. В их числе: Австралия, Армения, Боливия, Великобритания, Иран, Италия, Канада, Кипр, Кыргызстан, Республика Северная Македония, Сербия, Сирия, США, Франция, Чили, Швейцария, Шри-Ланка, ЮАР.

Список таких государств постоянно пополняется. В настоящий момент мы можем говорить о 29 странах, где согласно открытым данным перенесены выборы, включая внутрипартийное голосование (праймериз), и референдумы:

- референдумы в пяти государствах: Армения, Чили, Италия, Микронезия, Гибралтар (британский доминион);
- президентские выборы в Боливии и на Северном Кипре (самопровозглашенное государство), а также праймериз в рамках кампании по выборам президента США;
- парламентские выборы в десяти государствах: Северной Македонии, Австралии, Иране, Канаде, Кыргызстане, Сербии, Сирии, Швейцарии, ЮАР и на Шри-Ланке;
- местные выборы перенесены в 11 государствах: России, Великобритании, Франции (второй тур), Австрии, Латвии, Черногории, Индонезии, Тунисе, Аргентине, Парагвае, Перу.

Следует отметить, что некоторые страны (например, Франция), в которых местные выборы прошли в середине марта, пересмотрели свою позицию и отложили проведение второго тура, признав тем самым приоритет личных прав граждан на жизнь и здоровье.

В ряде стран, где выборы были проведены в установленные сроки (Германия, Израиль, Абхазия, Нагорный Карабах (непризн. гос-во) (первый тур президентских выборов)), проведение выборов вызвало серьезную критику со стороны граждан и медицинского профессионального сообщества, а также, по всей вероятности, усилило распространение пандемии. Данная статистика подтверждает тот факт, что общественность стран традиционной демократии гораздо серьезнее относится к своему пра-

ву на здоровье и готова на временный мораторий демократических процедур.

Выработанный в настоящее время большинством стран подход к мерам по предотвращению эпидемии коронавирусной инфекции (COVID-19) ясно показывает приоритет ценности человеческой жизни перед экономической целесообразностью и формальным соблюдением политических (электоральных) процедур.



Страны, где согласно открытым данным перенесены электоральные кампании в связи с угрозой распространения COVID-19 (по состоянию на момент публикации доклада)

2. ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИИ В ПЕРИОД ОБОСТРЕНИЯ ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ И ВВЕДЕНИЯ В СТРАНЕ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ

В XX веке российскому государству удалось создать эффективную систему профилактики и предотвращения эпидемий. Наша страна одержала победу над холерой и оспой. Более того, по инициативе Советского Союза

и при содействии всего мирового сообщества удалось ликвидировать оспу во всех странах мира. И в настоящее время Российская Федерация предпринимает все возможные меры для сохранения жизни и здоровья своих граждан.

Частью данных мер является решение отложить региональные и местные выборы в условиях распространения коронавирусной инфекции.

Органы законодательной власти страны, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации в целях реализации необходимых мер по обеспечению защиты здоровья граждан и недопущения распространения эпидемии, приняли необходимые нормативные акты, исключающие неоправданный риск для здоровья граждан. Законодатель оперативно принял необходимые правовые акты, а ЦИК России – подзаконные нормативно-правовые акты, обеспечивающие правовую ясность в применении норм избирательного законодательства в период режима повышенной готовности.

В публичном обращении главы государства 25 марта 2020 года было заявлено о необходимости переноса общероссийского голосования по вопросу одобрения внесения изменений в Конституцию Российской Федерации: « абсолютным приоритетом для нас является здоровье, жизнь и безопасность людей. Поэтому считаю, что голосование необходимо перенести на более позднюю дату. Оценим, как будет развиваться ситуация и в регионах, и в целом по стране, и, только опираясь на профессиональное мнение, рекомендации врачей, специалистов, примем решение о новом дне голосования».

Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» было установлено, что дата проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, предусмотренных статьей 1 Закона Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», определяет-

ся отдельным указом Президента Российской Федерации. Данное решение было принято в рамках прерогатив Президента Российской Федерации и не требовало корректировки законодательства.

1 апреля 2020 года был подписан и вступил в силу Федеральный закон № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (далее – Закон) в части урегулирования отношений, возникающих в связи с необходимостью экстренного реагирования на вызовы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

В связи с этим в Закон была включена статья 11.2 наделившая избирательные комиссии правом отложить голосование на выборах, референдумах при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был дополнен статьей 10.1 «Проведение выборов, референдума, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации», согласно которой голосование может быть отложено «при наличии угрозы жизни и (или) здоровью избирателей».

Следует отметить, что правовой механизм отложения выборов не является правовой новеллой для российской избирательной системы, он предусмотрен действующим законодательством. Так, в соответствии с пунктом 33 статьи 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в случае если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо

если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. В данном случае, отложение выборов имеет целью обеспечение конституционного принципа политического многообразия. Таким образом, к моменту принятия решений об отложении выборов российское законодательство уже содержало четыре важных параметра отложения выборов: 1) наличие конституционно значимой цели, достижение которой делает необходимым экстраординарное отступление от общей процедуры; 2) определение организующей выборы избирательной комиссии как субъекта принятия решения об отложении даты голосования; 3) наличие в избирательном округе в определенный момент оговоренной правовой ситуации, требующей применения экстраординарного решения в отступление от установленных правил; 4) возможность значительного, но разумного временного интервала между плановой и скорректированной датами голосования.

Правовой алгоритм принятия решений определен следующим образом. В отношении муниципальных выборов на территории муниципального образования решение может быть принято избирательной комиссией субъекта Федерации по мотивированному предложению избирательной комиссии, организующей выборы. В отношении любых выборов, референдумов на территории субъекта Российской Федерации либо на территориях двух и более муниципальных образований этого субъекта решение примет уже ЦИК России по мотивированному предложению регионального избиркома. В отношении выборов, проводимых на территории Российской Федерации либо на территориях двух более субъектов Федерации,

решение об отложении выборов принимается ЦИК России самостоятельно. В пользу такого решения, если оно произойдет, будет говорить уже масштаб проблемы.

ЦИК России на своем заседании 3 апреля 2020 года принял постановление № 246/1820-7 «Об отложении голосования на выборах, референдумах на территории ряда субъектов Российской Федерации», согласно которому были отложены:

- 1. Голосование на выборах, назначенных на территориях субъектов Российской Федерации.
- 2. Голосование на выборах, референдумах, которые должны быть назначены в соответствии с законодательством Российской Федерации, при этом их назначение приходится на период действия режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на соответствующей территории.

В соответствии с принятым решением считается отложенным голосование на выборах, назначенных на территориях субъектов Российской Федерации, где ранее избирательными комиссиями были приняты решения о переносе даты голосования. Такие выборы также считаются отложенными, а действия по подготовке и проведению указанных выборов – приостановленными. При этом для законодателей и ЦИК России предусмотрены гарантии, что отложение выборов будет законным и обоснованным.

- *Гарантия первая:* ключевой предпосылкой является введение режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории или на части территории избирательного округа. Таким образом, перенос избирательных кампаний имеет место там, где есть угроза жизни и здоровью конкретных избирателей.

- *Гарантия вторая:* принятие решения отложить голосование является правом, а не обязанностью избирательной комиссии.

- *Гарантия третья:* в решении вопроса об отложении голосования на региональных и местных выборах действует правило двух ключей: решение всегда принимается вышестоящей комиссией по мотивированному предложению нижестоящей.

- *Гарантия четвертая:* комиссия может возобновить кампанию и в условиях действия режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, если сочтет, что угрозы жизни и здоровью людей больше нет. Возобновление кампаний должно осуществляться по решению организующей выборы комиссии, согласован-

ному с избиркомом субъекта Федерации, и после уведомления ЦИК России.

В целом предложенный механизм сбалансирован и встроен в систему распределения полномочий между различными уровнями избирательной системы.

Ассоциация НОМ считает принятие решения отложить голосование на выборах регионального и муниципального уровней в период обострения эпидемиологической обстановки логичным и правомерным. Необходимость отложения выборов в России воспринята с пониманием и политиками, и структурами гражданского общества. Публично о своей позиции в пользу того, чтобы отложить проведение местных выборов, высказались и представители большинства политических партий, являющихся ключевыми акторами конкурентного избирательного процесса.

3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ, ГОЛОСОВАНИЯ, КОТОРЫЕ БУДУТ ОТЛОЖЕНЫ В СВЯЗИ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ COVID-19

В соответствии с Постановлением ЦИК России от 03 апреля 2020 года 246/1820-7 в субъектах Российской Федерации отложены 109 кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, глав и депутатов представительных органов местного самоуправления.

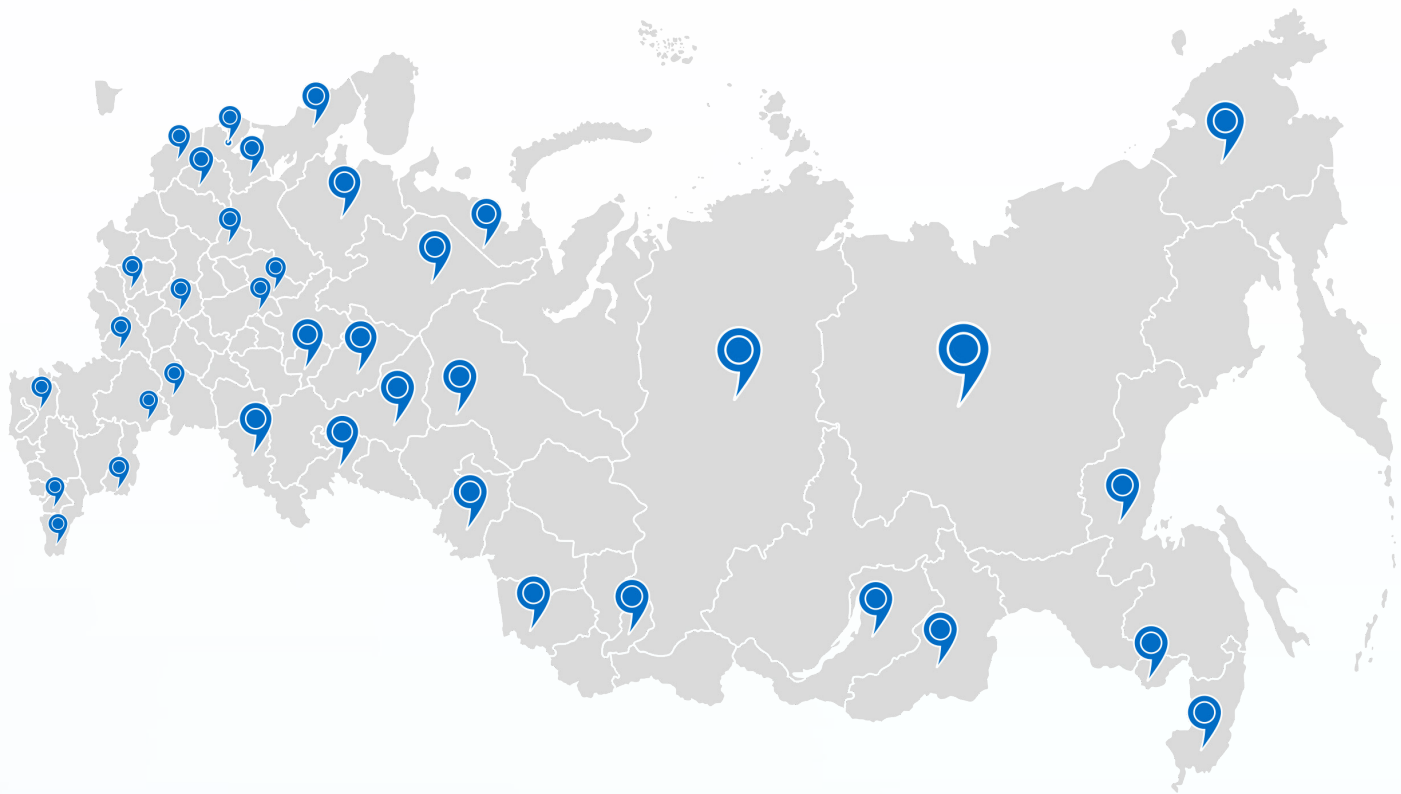
В их числе:

- семь кампаний по выборам, голосование по которым было назначено на 29 марта и отложено ранее решениями организующих вы-

боры избирательных комиссий (это семь кампаний на местном уровне, в т.ч. пять кампаний по выборам глав местного самоуправления);

- 102 кампании, голосование по которым назначено в период с 5 апреля по 28 июня 2020 года (речь идет о 95 кампаниях (в т.ч. – выборах 26 глав) местного и семи кампаниях регионального (дополнительные выборы депутатов региональных парламентов) уровней).

Указанные меры затрагивают 38 субъектов Российской Федерации.



Субъекты РФ, где в связи с эпидемиологической ситуацией отложены голосования на местных выборах (38 субъектов РФ)

Так, в период с апреля по июнь 2020 года в семи субъектах Российской Федерации планировалось проведение голосований на выборах регионального уровня:

- дополнительные выборы депутата Новгородской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 9 (12 апреля);

- дополнительные выборы депутата Законодательного Собрания Красноярского края третьего созыва по Норильскому одномандатному избирательному округу № 21 (19 апреля);

- дополнительные выборы депутата Законодательного Собрания Пермского края по одномандатному избирательному округу № 2 (26 апреля);

- дополнительные выборы депутата Законодательного Собрания Оренбургской области шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 13 (26 апреля);

- дополнительные выборы депутата Саратовской областной Думы шестого созыва по Ленинскому одномандатному избирательному округу № 7 (17 мая);

- дополнительные выборы депутата Законодательного Собрания Свердловской области по Краснотурьинскому одномандатному избирательному округу № 16 (17 мая);

- дополнительные выборы депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 21 (7 июня).

В 13 субъектах Российской Федерации планировалось проведение голосований на выборах муниципального уровня (муниципальные районы и округа): Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Воронежская область, Нижегородская область, Псковская область, Саратовская область, Свердлов-

ская область, Тверская область.

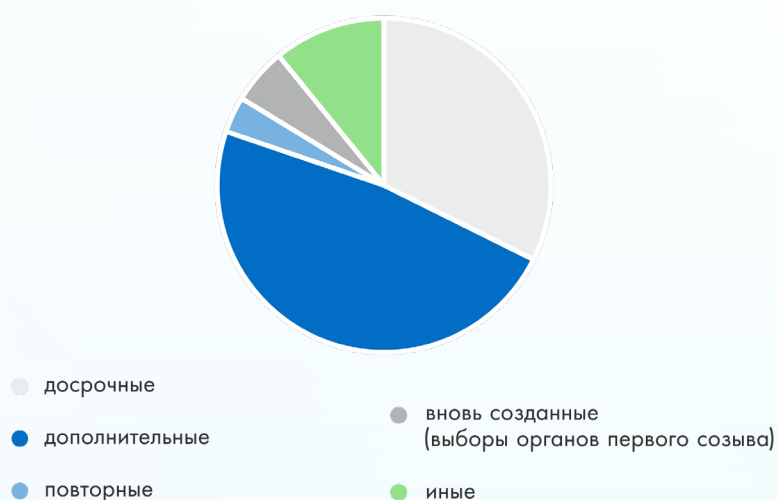
Также в указанный период в **29 субъектах Российской Федерации** планировалось проведение голосований на местных выборах (**сельские поселения**): Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Алтайский край, Забайкальский край, Краснодарский край, Красноярский край, Приморский край, Хабаровский край, Архангельская область, Астраханская область, Волгоградская область, Воронежская область, Костромская область, Ленинградская область, Омская область, Орловская область, Рязанская область, Челябинская область, Ярослав-

ская область, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ.

Вместе с тем за указанный период введения режима повышенной готовности всего планировалось проведение голосований по следующим типам выборов:

- 35 досрочным;
- 53 дополнительным;
- 4 повторным;
- 5 вновь созданным (выборы органов первого созыва);
- 12 иным.

Количество кампаний (всего - 109)



В настоящее время отложенными являются преимущественно дополнительные выборы, имеющие локальное значение.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации еще до принятия решения ЦИК России начали **обращаться с предложениями отложить голосования.**

Так, 31 марта в **Республике Коми**, где проходят восемь избирательных кампаний по дополнительным выборам в органы местного самоуправления, голосование на которых было назначено на 5 и 12 апреля, во избежание возникновения рисков для здоровья граждан Российской Федерации и в связи с неблагоприятной

эпидемиологической обстановкой, руководствуясь Указом Главы Республики Коми «О введении режима повышенной готовности», решениями соответствующих органов, назначивших выборы, дата голосования на выборах была перенесена.

2 апреля председатель **Избирательной комиссии Красноярского края** Алексей Подушкин направил обращение в ЦИК России о приостановлении избирательных процедур на территории региона с целью предупреждения массового распространения опасной инфекции.

Учитывая введение в **Пермском крае** режима повышенной готовности,

в связи с распространением COVID-19, председатель Избирательной комиссии Пермского края Игорь Вагин обратился в Центральную избирательную комиссию России с предложением отложить выборы, назначенные в регионе на апрель и май 2020 года.

3 апреля 2020 года на очередном 126-м заседании Центральной избирательной комиссии Республики Саха (Якутия) члены Комиссии решили обратиться в ЦИК России по вопросу отложения голосований на муниципальных выборах, назначенных в установленные сроки на территории Республики Саха (Якутия), и приостановления избирательных действий по двум кампаниям (досрочные выборы главы муниципального образования «Хангаласский улус» Республики Саха (Якутия) и досрочные выборы главы муниципального образования «Мальжагарский 2-й наслег» Хангаласского улуса (района) Республики Саха (Якутия)).

После принятия решения ЦИК России избирательными комиссиями в оперативном порядке через средства массовой информации и средства массовой коммуникации (в том числе через сайты избирательных комиссий субъектов Российской Федерации) было осуществлено информирование

граждан о решении отложить голосования на соответствующих выборах, запланированных на период введения режима повышенной готовности.

Полагаем, что позиция организующих выборы комиссий как нельзя лучше подтверждает правильность и своевременность решения ЦИК России.

Ассоциация НОМ призывает избирательные комиссии всех уровней обеспечить должное информирование участников избирательного процесса о решении отложить голосования на выборах, разъяснить кандидатам и избирательным объединениям, средствам массовой информации особенности, вытекающие из отложенного статуса выборов и обеспечить соблюдение режима «паузы» в избирательной кампании.

Призываем политические партии, кандидатов соблюдать соответствующие условия в режиме отложенных избирательных процессов, осуществляя политическую и общественную деятельность, не злоупотреблять правом на свободу слова и не использовать сложную ситуацию в стране для получения спекулятивной популярности.

4. ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО О РЕШЕНИИ ПЕРЕНЕСТИ ГОЛОСОВАНИЯ НА «МЕСТНЫХ» (РЕГИОНАЛЬНЫХ, МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ВЫБОРАХ В СВЯЗИ С ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИЕЙ

С целью прийти к консенсусу в экспертной среде в отношении проблем в выборных процессах, вызванных COVID-19, 7 апреля 2020 года состоялся круглый стол в онлайн-формате, организованный Ассоциацией НОМ и посвященный решению отложить и/или приостановить региональные избирательные кампании в условиях распространения COVID-19: правовые аспекты и преимущества решения, алгоритмы дальнейшей работы избирательной системы, а также зарубежный опыт изменения электоральных циклов. В ходе обсуждения основные акторы электорально-экспертной среды пришли к единой позиции, выраженной следующими тезисами:

1. Экспертное сообщество в подавляющем большинстве считает принятые меры по реализации решения отложить голосования на выборах адекватными и соответствующими моменту. Безусловно, выборы – высшее выражение воли народа. Но

это выражение должно осуществляться в условиях, обеспечивающих безопасность жизни и здоровья граждан. Право на участие в управлении делами государства нельзя обеспечивать за счет снижения конституционных гарантий на охрану жизни и здоровья, обеспечение личной безопасности.

2. В большинстве стран мира выборы и голосования по ним откладываются, либо предлагается использовать уже законодательно закрепленные формы дистанционного голосования. Изменение общепринятых норм голосования воспринимается обществом более болезненно, чем решение отложить выборы на равных условиях для всех кампаний и всех кандидатов.

3. В ситуации, когда права человека на жизнь и здоровье входят в противоречие с правом избирать и быть избранным, приоритет следует отдать праву на жизнь. Особо отмечено, что мудрость де-

мократии – в приоритете задачи сбережения граждан: ничто не может стоять выше обеспечения их жизни и здоровья. История убедительно показывает: процедурное начетничество и формализм в этом вопросе обходятся непомерно дорого.

Показательный исторический пример.

Выборы членов палаты представителей и сената Конгресса США проводятся в один день – в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года, выборы президента – в этот же день високосного года. В этот же день проходят и выборы конгрессменов штатов. Этот единый день голосования был установлен Конгрессом США в 1845 году и с тех пор никогда не менялся. Но известен случай, когда за верность традициям заплачено десятками тысяч жизней избирателей. 5 ноября 1918 года состоялись т.н. промежуточные (приходящиеся на середину президентского срока) выборы 66-й Конгресс США: полностью выбирались депутаты нижней палаты Конгресса – палаты представителей, а также треть сенаторов. Выборы осени 1918 года проходили в условиях эпидемии на территории США испанского гриппа, которые осложнялись перемещением в Европу и обратно значительного числа граждан в связи с завершением Первой мировой войны. Несмотря на угрозу массового заражения, голосование на выборах переносить не стали, предвыборной активности политики не ограничивали. Демократы и республиканцы активно соревновались на этих выборах в битве за Конгресс. В эти три осенних месяца в США умерли от испанки, по различным данным, от полумиллиона до 670 тыс. американцев.

4. Реализация политических интересов, как инструментальных, в данном случае должна быть именно отложена. Главное – забота о жизни и здоровье человека. Избирательный процесс должен быть полноценным. Если в силу угроз безопасности для большинства граждан он таким быть перестает, избирательные процедуры необходимо откладывать до устранения причин, обусловивших такое решение.

Основные причины необходимости переноса:

- выборы – это живая коммуникация с избирателями. В условиях эпидемии, с одной стороны, нет возможности проводить полноценную предвыборную кампанию, обращенную к избирателям, с другой стороны, практически любая предвыборная

акция (раздача листовок, сбор подписей, предвыборных организация собраний и митингов) создает риски: результат на выборах достигается за счет угрозы безопасности граждан;

- выборы – это растянутый во времени процесс. Работа членов избирательных комиссий, кандидатов и активистов предвыборных штабов, на местах в период подготовки и проведения выборов требует очного регулярного контакта, что повышает вероятность заражения. В условиях эпидемии это может парализовать работу предвыборного штаба, организацию подготовки голосования;

- голосование является публичным мероприятием, предполагающим массовое скопление людей в пределах одного помещения. Помещение голосования становится рассадником инфекции.

5. Несмотря, на то, что ситуация в регионах России гораздо лучше, чем в Москве, полагаем абсолютно правильными и инициативы на местах, и решения ЦИК России о том, чтобы отложить голосование по «местным» выборам и референдумам. Режим самоизоляции (в т.ч. где-то преждевременной, до выявления случаев заболевания COVID-19) в регионах России способствует тому, что распространение пандемии поддается механическому управлению.

6. С правовой точки зрения действуют международные правовые акты, обязывающие государство принимать меры по защите жизни и здоровья граждан. Возникает вопрос: сможет ли право граждан на управление государством быть реализовано, если не защищено право на жизнь и здоровье? Решение об отложении – именно о том, чтобы отложить голосование на выборах, а не об отмене голосования – правильное. А сроки зависят как раз от тех мер, которые принимаются государством совместно с регионами в соответствии с текущими полномочиями.

7. Любой здравомыслящий человек понимает, что проблемы с нарушением прав при откладывании голосования в сложившейся ситуации не существует. Демократия – это процедура. Демократия – для человека. Не человек для демократии и процедуры, а демократия и процедура для человека. Мы должны думать о наших согражданах, даже не о «праве на жизнь», хотя это правильная юридическая формулировка – мы должны думать друг о друге, оберегать друг о друга, не усугублять

ту опасность, в которой мы находимся. Принятое решение в существующем предельно узком коридоре возможностей было единственно правильным.

8. Решение отложить голосования на выборах является более демократичной и соответствующей электоральной культуре российских граждан процедурой. Доверие к процедурам выборов носит основополагающий характер при принятии решений. Хотя формы дистанционного голосования все активнее внедряются в нашу жизнь и получают юридическое подтверждение, к ним еще остаются вопросы. Уровень доверия не носит безусловный и всеобщий характер.

9. Решение ЦИК России отложить голосования по выборам и референдумам в субъектах РФ продемонстрировало единство подхода к проводимым и планируемым выборам, исключив риски, что данная норма может быть использована избирательно, в политических целях. Обеспечение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан требует дополнительной проработки ряда вопросов, направленных на обеспечение легитимности проведения выборов и референдумов, голосование по которым было отложено.

Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» считает принятое решение отложить голосование на выборах регионального и муниципального уровней в период обострения эпидемиологической обстановки логичным и правомерным, соразмерным масштабам угрозы пандемии. Проведение выборов в условиях эпидемии не позволяет гражданам реализовать свои избирательные права без существенной угрозы для их жизни и здоровья. В таких условиях невозможно обеспечить легитимную передачу

власти и реальную свободу волеизъявления. Сохранение прежних сроков проведения выборов фактически поставило бы избирателей перед необходимостью во имя участия в голосовании пренебречь личной безопасностью и безопасностью своих близких. Требовать от избирателей подобного поведения было бы циничным и безнравственным. Решение о переносе голосования принято в интересах большинства и отвечает духу демократии.

Одновременно эксперты НОМ обращают внимание на необходимость дополнительных разъяснений для всех участников избирательного процесса о допустимых формах работы кандидатов и избирательных объединений в условиях, когда осуществление дальнейших избирательных действий (в т.ч. агитационных) невозможно. Очевидно, что в перспективе работа по возобновлению организуемыми избирательными комиссиями приостановленных выборных кампаний потребует скоординированной методической работы по перерасчету сроков и реальному обеспечению возможности совершения дальнейших избирательных действий кандидатами и избирательными объединениями. Со своей стороны эксперты Ассоциации НОМ готовы оказать организаторам выборов необходимую помощь в проведении указанной работы, включая содействие в разработке и публичном обсуждении проектов методических рекомендаций и необходимых регламентирующих документов.

В отношении всех кампаний, голосование по которым отложено, общественные наблюдатели продолжают осуществлять регулярный мониторинг, который призван не допустить злоупотребления правами в режиме «паузы».

5. ПОЗИЦИЯ АССОЦИАЦИИ «НЕЗАВИСИМЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ» ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ НЕПРЕРЫВНОГО ЭКСПЕРТНОГО МОНИТОРИНГА В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ, ГОЛОСОВАНИЯ ПО КОТОРЫМ ОТЛОЖЕНЫ

Ассоциация «Независимый общественный мониторинг», разделяя консолидированную позицию институтов гражданского общества по защите здоровья и безопасности граждан в условиях распространения COVID-19, поддерживает принятие соответствующих мер реагирования в рамках организации и проведения голосования на выборах и референдумах в регионах России.

Ассоциация НОМ считает принятие решения отложить голосование на выборах регионального и муниципального уровней в период обострения эпидемиологической обстановки логичным и правомерным. В соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 2020 года № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» избирательные комиссии наделяются правом отложить голосования в связи с введением режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Данное право предоставлено избиркомам как в отношении уже назначенных выборов и референдумов, так и в отношении выборов и референдумов, даты проведения которых должны быть установлены.

Ассоциация НОМ посредством инновационных технологических возможностей и благодаря широкому экспертному и наблюдательскому сообществу **будет осуществлять мониторинг соблюдения прав участников избирательных процессов**, в том числе контроль за приостановкой абсолютно всех процессуальных действий (включая агитационную деятельность) до принятия решения о назначении дня голосования по выборам и референдумам.

Информационная технологическая платформа **nom24.ru** выступает эффективным инструментом осуществления **непрерывного экспертного мониторинга соблюдения прав всех участников избирательного процесса**. Проверенный в ходе целого ряда избирательных циклов технологический инструментальный портал, а также бесперебойная работа **«горячей линии» НОМ**, которая в постоянном режиме принимает обращения по вопросам соблюдения действующего законодательства участниками избирательного процесса, позволят осуществить всестороннее наблюдение за электоральными процедурами, поставленными на «паузу», и предотвратить попытки нарушения изби-

рательных прав граждан или злоупотребления ими.

Кроме того, актуальная объективная позиция экспертного сообщества Ассоциации НОМ, как на федеральном уровне, так и в региональных медийных пространствах, выступает важнейшим фактором, обеспечивающим высокий уровень информированности общества, а также правильность понимания в обществе и корректность трактовок тех изменений в электоральной среде, которые вступают в силу по причине эпидемиологической обстановки.

В связи с необходимостью создания условий для осуществления полноценного общественного мониторинга на выборах и референдумах, голосование по которым отложено на период борьбы с пандемией, считаем необходимым **обеспечить работу независимых общественных наблюдателей** от общественных палат в ходе проведения этих выборов по мере назначения дат голосований.

В целях обеспечения гарантий прав граждан **Ассоциация НОМ обращается к Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с просьбой рассмотреть возможность разработки и принятия методических рекомендаций** по возобновлению организующими избирательными комиссиями действий по подготовке и проведению выборов и референдумов. Со своей стороны Ассоциация НОМ выражает готовность к совместному участию в разработке и публичному обсуждению проекта рекомендаций и иных документов, регламентирующих указанные процедуры.