

Доклад Ассоциации
«Независимый общественный мониторинг»

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ВЕКТОРЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ И ОСНОВНЫЕ НОВЕЛЛЫ

Москва, 2023



В канун старта избирательных кампаний особое значение приобретает вопрос о правовой основе их организации и проведения. Совершенствование нормативной базы с учетом опыта проведения предшествующих избирательных кампаний, актуальных вопросов правоприменительной практики, является традиционной предстартовой формой подготовки к предстоящему выборному циклу. Работа федеральных законодателей и организаторов выборов находится в поле пристального внимания общественности и электоральных экспертов.

Настоящий доклад подготовлен Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг» и продолжает серию аналитических материалов, посвященных анализу состояния нормативной базы организации и проведения выборов в России¹. Эксперты НОМ оценили тенденции развития избирательной системы Российской Федерации, изменения избирательного законодательства, в т. ч. последние поправки, принятые Государственной Думой в мае 2023 года², формирование электоральных практик и использование новых форм голосования, совершенствование правовых основ инфраструктуры выборов и института общественного контроля.

Результаты проведенной работы позволяют сделать следующие выводы:

1. В настоящий момент правовая основа избирательной системы Российской Федерации сформирована, сбалансирована и, вместе с тем, обладает значительным потенциалом развития. Потребность в развитии объективно задана необходимостью учета текущей общественно-политической повестки, новых вызовов и общественных запросов, освоением новых возможностей, которые дают цифровые технологии.

2. Анализ последних изменений законодательства позволяет утверждать о неизменности стратегических векторов совершенствования избирательной системы России, последовательности и преемственности правовой политики в сфере организации выборов. Правовое регулирование избирательного процесса в течение 2021-2023 годов осуществляется в единой смысловой логике приверженности базовым принципам демократических выборов. Совершенствование правил их проведения происходит исключительно в режиме точечной настройки отдельных правовых параметров и процедур.

3. Изменения избирательного законодательства 2023 года создают правовой механизм решения вопроса о возможности проведения выборов в условиях военного положения, обеспечивающий включение в данный процесс глав регионов, ЦИК России и органов государственной власти в сфере обороны и безопасности. Поправки в избирательное законодательство 2023 года предусматривают особенности организации и проведения первых после присоединения к Российской Федерации выборов в ЛНР, ДНР, Запорожской и Херсонской областях, обеспечивающие интеграцию новых регионов в избирательную систему России.

4. Важной составляющей развития избирательного законодательства является возможность учета региональной специфики в определении параметров избирательной системы. Субъектам РФ предоставлен широкий спектр возможностей по определению

¹ Избирательные процессы в Российской Федерации: ответы на вызовы. Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг», 2022. // <https://nom24.ru/upload/iblock/5a5/5a55a0da738df285f035452064567434.pdf>

Новые формы голосования. Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг», 2021 // <https://nom24.ru/upload/iblock/9e6/9e670d91752835c00810b5d96c7f0b87.pdf>

Эволюция избирательного законодательства в современной России. Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг», 2021 // <https://nom24.ru/upload/iblock/83c/83cb7284986d013c7766da7be31f1e56.pdf>

² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят Государственной Думой 18 мая 2023 года.

параметров избирательного законодательства, включая выбор вида избирательных систем, используемых на региональных и местных выборах. При этом федеральное законодательство четко фиксирует принципы и механизмы обеспечения политической конкуренции, прозрачности выборных процедур, масштабирования практик общественного контроля. В частности, вводится обязательность наличия института общественного наблюдения и право Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат направлять наблюдателей на выборах всех уровней.

5. Российская избирательная система к 2023 году получила целостный, законодательно оформленный правовой механизм реализации инновационных избирательных технологий. В 2022 году в законодательство включены требования к организации и проведению дистанционного электронного голосования, сформулированные на основании практического опыта в ходе экспериментальной фазы применения ДЭГ на выборах. В 2023 году предусмотрена возможность цифровизации отдельных процедур и предоставления ряда документов в электронной форме. Одновременно поправками 2023 года устраняются избыточные и изжившие себя формы голосования, такие как голосования по открепительным удостоверениям.

6. Избирательная система России и организационная инфраструктура выборов продолжают совершенствоваться. Важной новеллой 2023 года является возможность образования на региональных выборах избирательных участков за пределами их территории. Применение данной нормы расширяет возможности реального участия в выборах значительной категории избирателей. Объемный блок поправок связан с обеспечением возможности голосования на выборах лиц, находящихся под стражей в изоляторах временного содержания. Таким образом, сохраняется стратегический вектор на расширение возможностей участия в выборах за счет цифровизации и внедрения новых форм голосования.

7. В условиях сложных внешних обстоятельств избирательная система Российской Федерации показала устойчивость и готовность к проведению выборов. Есть все основания полагать, что голосование на выборах в новых регионах пройдет в установленные законом сроки.

8. На текущем этапе приоритетными задачами правового обеспечения выборов, по оценкам экспертов НОМ, являются:

— завершение создания нормативной правовой базы проведения выборов в новых субъектах Российской Федерации с учетом последних поправок в избирательное законодательство;

— принятие ЦИК России и организующими выборы комиссиями в рамках своей компетенции, во исполнение требований избирательного законодательства, документов, конкретизирующих порядок проведения электоральных процедур и устанавливающих требования к участникам избирательного процесса;

— проведение в сжатые сроки избирательными комиссиями, политическими партиями, субъектами общественного контроля комплексной работы по учету изменений при планировании и организации своей работы, подготовке организационно-методических материалов и программ обучения участников выборов и наблюдателей, технологическому освоению возможностей, предоставляемых избирательным законодательством в рамках предстоящей выборной кампании.

Ассоциация НОМ планирует активно включиться в работу по общественному мониторингу данной работы и общественной экспертизе принимаемых нормативных актов.

1. ВВЕДЕНИЕ

Сформировавшаяся к 2023 году законодательная база подготовки и проведения выборов в Российской Федерации представляет собой сбалансированную систему, учитывающую электоральные традиции страны и требования по защите политического суверенитета Российской Федерации. В нее органично включены правовые возможности для практической реализации инновационных избирательных технологий и гибкие механизмы их реализации.

Анализ последних изменений законодательства позволяет утверждать о неизменности стратегических векторов совершенствования избирательной системы России, последовательности и преемственности правовой политики в сфере организации выборов. Правовое регулирование избирательного процесса в течение 2021-2023 гг. осуществляется в единой смысловой логике приверженности базовым принципам демократических выборов, совершенствование правил их проведения происходит исключительно в режиме точечной настройки отдельных правовых параметров и процедур.

Начиная с 1990-х гг., в ходе становления России как демократического правового государства, избирательное законодательство претерпело ощутимые изменения, направленные на создание системы правовых гарантий для проведения в России свободных и честных выборов с соблюдением необходимых демократических процедур в их организации.

В России сформирована качественная правовая база, регламентирующая порядок проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов.

В настоящее время в избирательном законодательстве проходит точечная настройка, позволяющая скорректировать действующее правовое регулирование порядка организации и проведения выборов в условиях динамично развивающихся общественных отношений, технологических новаций, глобальных вызовов и новых угроз для государственного суверенитета России.

На конституционно-правовом уровне в Конституции РФ закрепляется принцип свободных выборов, определяя высшим непосредственным выражением власти народа референдум и свободные выборы (статья 3). Статья 32 Конституции РФ закрепляет фундаментальное субъективное право гражданина на участие в управлении делами государства, а также активное и пассивное избирательное право. Таким образом, Российская Федерация закрепляет конституционное право гражданина на участие в выборах как в качестве избирателя, так и кандидата.

В институциональной основе избирательной системы Российской Федерации лежит комплекс нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения выборов. Прежде всего, это Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ)³, законы о выборах субъектов Российской Федерации, основные положения которых задаются Законом № 67-ФЗ, а также акты специального характера, касающиеся организации и проведения двух видов федеральных выборов, — Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁴ и Федеральный

³ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁵.

В период с 2020 по 2023 год в избирательное законодательство Российской Федерации были внесены ряд поправок, направленных на совершенствование избирательного процесса и в целом отечественной избирательной системы.

Ключевыми направлениями совершенствования избирательного законодательства стали:

— правовой механизм реализации инновационных избирательных технологий, направленных на расширение возможностей реализации избирательных прав граждан;

— обеспечение открытости и гласности избирательного процесса, политической конкуренции и общественного контроля на выборах;

— обеспечение защиты избирательной системы и избирательного процесса от деструктивного внешнего и внутреннего воздействия для сохранения политического суверенитета страны;

— сохранение принципов периодичности и своевременности проведения выборов, несмотря на внешние обстоятельства;

— совершенствование организационной и технической инфраструктуры выборов в соответствии с запросами общества и технологическими возможностями государства.

Изменения избирательного законодательства 2023 г. позволяют наиболее полно реализовать потенциал положений обновленной Конституции Российской Федерации о единстве публичной власти. Новые механизмы взаимодействия ее организаторов выборов и органов государственной власти обеспечивают всестороннюю проработку вопроса возможности проведения выборов в условиях военного положения.

2. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН. ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ И ПРОВЕДЕНИЯ ГОЛОСОВАНИЯ

Российская избирательная система к 2023 году получила целостный, законодательно оформленный правовой механизм реализации инновационных избирательных технологий, поддержка которых избирателями была продемонстрирована в ходе выборов.

В нормативную базу включены требования к организации и проведению дистанционного электронного голосования, сформулированные на основании практического опыта в ходе экспериментальной фазы применения ДЭГ на выборах. Цифровизация избира-

тельного процесса значительно расширяет возможности и удобство голосования.

Расширены возможности применения форм голосования, в том числе многодневного голосования, при этом окончательное принятие решения об их применении принимается с учетом возможностей субъектов РФ.

Устраняются избыточные и изжившие себя формы голосования, такие как голосование по открепительным удостоверениям.

⁵ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

Дистанционное электронное голосование

Дистанционное электронное голосование (ДЭГ) вышло из фазы эксперимента и стало равноправной формой голосования. Дистанционное электронное голосование проводится с использованием ГАС «Выборы», а также иных государственных информационных систем, в том числе региональных государственных информационных систем, прошедших сертификацию.

С 2022 года в Закон № 67-ФЗ была включена статья 64.1⁶, регламентирующая основные принципы применения ДЭГ при проведении выборов и референдумов.

Применение дистанционного электронного голосования на выборах в Российской Федерации в качестве эксперимента в 2019⁷ и последующих годах⁸ позволило отработать механизмы использования и выявить особенности этой формы голосования, требующие дополнительного правового регулирования.

Понятие «дистанционное электронное голосование», под которым понимается «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения»⁹ было введено в Закон № 67-ФЗ (Ст. 2 п. 62.1) Федеральным законом от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Успешное применение ДЭГ позволило законодательно оформить эту

форму голосования как постоянно действующую и выработать полноценные механизмы ее регулирования и применения.

В 2022 году в Закон № 67-ФЗ была введена статья 64.1 «Дистанционное электронное голосование»¹⁰, конкретизирующая порядок проведения ДЭГ и определяющая основные принципы и гарантии для обеспечения прозрачности процедуры голосования.

Дистанционное электронное голосование может применяться при проведении выборов, референдумов по решению соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума. Указанным решением должны быть определены сроки проведения дистанционного электронного голосования, государственные информационные системы, используемые для его проведения, а также условия, при которых избиратель, участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании.

Решение о проведении ДЭГ принимают организующие выборы комиссии: на выборах в федеральные органы государственной власти, на референдуме Российской Федерации — ЦИК России; в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, на референдуме субъекта Российской Федерации — избирательные комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации по согласованию с ЦИК России; на выборах в органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления, на местном референдуме — избирательные

⁶ введена Федеральным законом от 14.03.2022 № 60-ФЗ

⁷ Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» // СПС КонсультантПлюс.

⁸ Федеральным законом от 23.05.2020 № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁹ Федеральный закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ введена п.45 ст.2 Федерального закона от 14.03.2022 № 60-ФЗ

комиссии субъекта РФ по предложению организующей проведение выборов комиссии по согласованию с ЦИК России.

Законом установлено, что ДЭГ проводится с использованием ГАС «Выборы», а также иных государственных информационных систем, в том числе региональных государственных информационных систем, прошедших сертификацию и соответствующих требованиям к проведению дистанционного электронного голосования, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Отдельно оговариваются обязательные пункты, которые должен содержать порядок дистанционного электронного голосования, в числе которых следует отметить обязательность обеспечения возможности наблюдения при организации, осуществлении дистанционного электронного голосования и установлении его итогов с учетом особенностей такого голосования, а также порядок назначения наблюдателей.

Порядок дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 08 июня 2022 г. № 86/716-8¹¹ (далее — Порядок ДЭГ).

При проведении дистанционного электронного голосования обеспечивается возможность осуществления волеизъявления избирателем, участником референдума и формирования данных об итогах дистанционного электронного голосования с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателя, участника референдума и соблюдения тайны голосования, а также невозможность установления

связи между персональными данными избирателя, участника референдума и результатом его волеизъявления.

Понятие «Дистанционное электронное голосование», конкретизируется (в п. 1.2.) как «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения, установленного на программно-техническом комплексе дистанционного электронного голосования, доступ к которому избирателю, участнику референдума предоставляется на специальном портале в сети Интернет (vybory.gov.ru), в том числе с использованием специального мобильного приложения».

Определяются порядок подачи заявления об участии в дистанционном электронном голосовании, с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»; порядок составления списков участников дистанционного электронного голосования, в том числе порядок исключения из списка избирателей по месту жительства на избирательном участке избирателей, включенных в список участников ДЭГ; требования к формированию электронного бюллетеня; механизмы технического контроля за подсчетом голосов участников дистанционного электронного голосования.

Порядок ДЭГ определяет непосредственно процедуру осуществления дистанционного электронного голосования, порядок составления итоговых протоколов, а также механизмы учета данных об итогах дистанционного электронного голосования при определении общих результатов выборов (установлении итогов голосования).

¹¹ Постановление ЦИК России от 8 июня 2022 г. № 86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем» // <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/51681/>

Пунктом 10 Порядка ДЭГ определяются механизмы организации и проведения наблюдения за дистанционным электронным голосованием.

Применение дистанционного электронного голосования привело к необходимости дополнительно синхронизировать его с голосованием на избирательных участках. Число необходимых на участке избирательных бюллетеней может оказаться значительно меньше ранее установленных норм. Поэтому майскими поправками 2023 г. в п. 13 ст. 63 Закона 67-ФЗ было специально оговорено, что, в случае применения ДЭГ, количество бюллетеней, передаваемых на избирательные участки, устанавливается решением организующей комиссии. Тем самым устраняется возможность направления на участки избыточных бюллетеней.

Тенденции цифровой трансформации в различных сферах общественных отношений получили свое закономерное отражение и в избирательном процессе. Технологические возможности государства позволили создать систему дистанционного электронного голосования, которая в ходе экспериментального применения получила одобрение граждан, прежде всего, в силу своего удобства. На практике были отработаны и усовершенствованы механизмы реализации ДЭГ, что позволило окончательно закрепить на законодательном уровне эффективные организационно-технологические решения.

Многодневное голосование

Одной из важных и ощутимых новелл избирательного законодательства

на современном этапе его развития стало введение многодневного голосования (голосования в течение нескольких дней). Практика организации голосования в течение нескольких дней получила поддержку избирателей, прежде всего, как удобная форма волеизъявления.

Многодневное голосование было введено в избирательное законодательство в 2020 году¹², когда Закон № 67-ФЗ был дополнен статьей 63.1, в соответствии с которой, по решению избирательной комиссии, организующей выборы, референдум, голосование на выборах (включая повторное голосование, повторные выборы), референдумах может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней¹³.

К 2022 году практика применения многодневного голосования была обобщена и оформлена в нормативные документы ЦИК России¹⁴, где были детализированы все процедурные моменты организации и проведения такого голосования, в том числе меры контроля (видеофиксация) и сохранности бюллетеней (сейф-пакеты).

В рамках единого дня голосования в 2022 году субъекты Российской Федерации впервые самостоятельно определяли вариант проведения голосования. Большинство выбрало трехдневное голосование, применявшееся в 35 регионах России, в том числе на региональных выборах в 12 субъектах РФ. Двухдневный и однодневный варианты выбрали по три субъекта РФ¹⁵.

¹² Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

¹³ Там же.

¹⁴ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 08 июня 2022 г. № 86/718-8.

¹⁵ Трехдневное голосование применялось в Республике Карелия, Удмуртской Республике, Владимирской, Калининградской, Новгородской, Рязанской, Саратовской, Тамбовской, Ярославской, Пензенской, Сахалинской областях и в Краснодарском крае, двухдневное - в Республике Северная Осетия – Алания, Кировской и Томской областях Однодневное – в Республиках Бурятия и Марий Эл, а также в Свердловской области. Состоялось 88-е заседание ЦИК <http://www.cikrf.ru/news/cec/51766/> (дата обращения 07.09.2022 г.)

Применение многодневного голосования на выборах 2022 года показало не только его востребованность избирателями, но и проработанность применявшихся процедур проведения голосования и контроля за сохранностью результатов. В связи с этим, данная форма может быть широко применена на выборах 2023 г.

Отмена открепительных удостоверений

В связи с расширением цифровых сервисов и введением дистанционного электронного голосования, существовавшая практика голосования по открепительным удостоверениям стала анахронизмом российской избирательной системы. Тем не менее, до 2023 года эта форма голосования сохранялась в Федеральном законе № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» до фактического подтверждения ее ненужности электоральной практикой.

В мае 2023 года окончательный отказ от голосования с использованием открепительных удостоверений был закреплен законодательно, Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Открепительные удостоверения использовались избирателями, которые в день голосования не смогли прибыть в помещение для голосования избирательного участка, где они были включены в список избирателей для того, чтобы они могли принять участие в голосовании на избирательном участке, где будут находиться непосредственно в день голосования.

Появление таких удобных и технологически надежных инструментов, позволяющих обеспечить волеизъявление граждан и защиту от возможных нарушений избирательного законодатель-

ства, например, от случаев двойного голосования, как механизм «Мобильный избиратель» и ДЭГ, сделало открепительное удостоверение архаичным и рудиментарным инструментом.

Кроме необходимости выполнения обременительных для избирателя в физическом отношении действий (посещение избирательного участка для получения открепительного удостоверения) процесс содержал очевидные уязвимости в части исключения и включения в списки избирателей.

«Экстерриториальные участки»

С 2020 года ЦИК России последовательно реализует комплекс организационно правовых мер, направленных на расширение возможностей фактического участия граждан в голосовании, задействуя такие форматы, как голосование в течение нескольких дней, выездное голосование и др.

Еще одной формой, направленной на повышение возможностей участия в выборах, стала организация выездного голосования для отдельных групп избирателей, проживающих в местностях, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено (прежде всего — граждане, проживающие в малочисленных населенных пунктах). Если ранее вопрос о голосовании указанной категории избирателей решался за счёт обеспечения организованного выезда к месту размещения помещения для голосования, то в настоящее время данный вопрос имеет и другой, более удобный для данной категории избирателей вариант решения.

Однако за рамками правового урегулирования оставалась возможность голосования на региональных и местных выборах больших групп избирателей, находящихся за пределами своих регионов. Эксперименты по организации цифровых участков расширили возможности по голосованию таких граждан, однако оказались не исчер-

пывающими, а система «Мобильный избиратель» — не всегда применимой. При этом в российской избирательной практике существует устоявшийся аналогичный механизм — организация избирательных участков и голосование за пределами территории Российской Федерации.

Поправки, внесенные в избирательное законодательство в 2023 году, последовательно продолжают стратегическую линию на обеспечение возможности участия в выборах отдельных категорий избирателей, не имеющих возможности личного участия в голосовании.

Появилась возможность при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации образовывать специальные «экстерриториальные избирательные участки» и создать соответствующие УИК или возложить полномочия на участковые избирательные комиссии, сформированные в иных субъектах Российской Федерации.

В целях координации работы таких участковых комиссий, избирательная

комиссия субъекта федерации, организующая выборы, также вправе сформировать одну либо несколько территориальных избирательных комиссий. На указанных участках могут голосовать избиратели, обладающие активным избирательным правом в данном регионе, но находящиеся за пределами территории субъекта Российской Федерации. Особенно актуальным является данная норма применительно к выборам, где отсутствует возможность дистанционного электронного голосования.

Особенности образования указанных участков, формирования участковых избирательных комиссий, определение порядка решения вопроса о возложении полномочий участковых избирательных комиссий, особенности порядка составления списков избирателей, протоколов об итогах голосования, формирования данных об итогах такого голосования, обработки итогов голосования, определения результатов выборов а также иных вопросов подготовки и проведения голосования (в том числе досрочного), на «экстерриториальных участках» устанавливаются ЦИК России.

3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ПОДГОТОВКОЙ И ПРОВЕДЕНИЕМ ВЫБОРОВ И ПОДДЕРЖКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Важной тенденцией развития избирательного законодательства является возможность учета региональной специфики в определении параметров избирательной системы. В рамках совершенствования механизмов конкуренции и соблюдения баланса представительства интересов политических партий и непосредственно избирателей, федеральные законодатели предоставили субъектам РФ широкий спектр возможностей по определению параметров избирательного законодательства, вклю-

чая выбор вида избирательных систем, используемых на региональных и местных выборах. Сравнительный анализ поправок, вносимых в региональное законодательство, показывает, что, вопреки пессимистичным прогнозам, субъекты РФ используют возможности для изменения избирательных систем в регионах сдержано и обосновано.

Законодательное оформление получило масштабирование общественного наблюдения на выборах,

в частности, была законодательно закреплена обязательность наличия института общественного наблюдения и право Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат направлять наблюдателей на выборах всех уровней.

Масштабирование института общественного наблюдения за выборами

Институт общественного наблюдения за выборами представляет собой надежный инструмент для повышения эффективности, легитимности и демократичности электоральных процессов в России. Конституционные гарантии в виде возможности участия граждан в реализации права на управление делами государства, включают в себя, в том числе, гарантии, позволяющие гражданам и институтам гражданского общества осуществлять объективный и открытый контроль за выборными процессами в стране с целью обеспечения соблюдения демократических процедур организации выборов. Участие институтов гражданского общества с возможностью привлечения к работе экспертных организаций и отдельных экспертов позволяет обеспечить надлежащий общественный контроль за выборами разных уровней.

С 2002 года в законодательстве Российской Федерации действуют нормы, определяющие порядок наблюдения за ходом голосования представителей партий и кандидатов.

С 2017 года был определен порядок участия общественных наблюдателей в наблюдении на выборах Президента РФ. С 2018 года положения об участии субъектов общественного контроля в наблюдении на выборах были включены в Закон № 67-ФЗ. Таким образом, институты общественного контроля в лице Общественной палаты РФ и системы региональных общественных палат включились в работу по координации независимых общественных

наблюдателей. Однако формулировка нормативного акта не предусматривала прямого действия — требовалось дополнительное внесение данного пункта в специальные законы и законы о выборах субъектов Российской Федерации. В 2023 году эта коллизия была устранена, и норма п. 4 ст. 30 Закона о назначении общественных наблюдателей получила прямое действие.

Таким образом, законодатель посредством обращения к норме прямого действия предложил расширить возможности общественного наблюдения во всех случаях.

Институт общественного наблюдения прошел непростой путь институционализации. За последние несколько лет усилиями представителей гражданского общества были созданы и усовершенствованы механизмы общественного наблюдения, установлена необходимая законодательная база, адаптированная под новые общественно-политические реалии и вызовы.

На сегодняшний день в России создана вся необходимая организационная, правовая и информационно-коммуникационная инфраструктура обеспечения общественного контроля на выборах федерального, регионального и муниципального уровня.

Создание условий для политической конкуренции

Проблема достижения баланса между пропорциональным и мажоритарным представительством в законодательных органах власти является одной из переменных избирательного законодательства.

В рамках совершенствования механизмов конкуренции и соблюдения баланса представительства интересов политических партий и непосредственно избирателей федеральные законодатели предоставили субъектам РФ

широкий спектр возможностей по определению параметров избирательного законодательства, включая выбор вида избирательных систем, используемых на региональных и местных выборах.

Выбор избирательной системы прямо связан с необходимостью обеспечить конкуренцию между политическими партиями, кандидатами и соблюдение прав избирателей на представление их непосредственных интересов. При этом вопрос о законодательном регулировании доли мандатов, распределяемых между списками кандидатов, долгое время являлся предметом регулирования федерального законодательства.

С 2014 года в Российской Федерации применялась норма, согласно которой между списками кандидатов распределялось не менее 25 процентов депутатских мандатов. Ограничения не затрагивали города федерального значения Москву и Санкт-Петербург, причем в последнем используется смешанная система.

В марте 2022 года в п. 16 статьи 35 Закона № 67-ФЗ были внесены изменения¹⁶, снимающие нижнюю границу обязательного соотношения пропорциональной и мажоритарной части. По сути, вопрос о системе, применяющейся на выборах, стал предметом ведения непосредственно субъекта Российской Федерации.

Выборы в единый день голосования 2022 показали, что отмена нижней границы не привела к массовым изменениям регионального законодательства.

Эта тенденция прослеживается и в 2023 году — регионы стремятся обеспечить реальную политическую конкуренцию.

В 2023 году выборы депутатов законодательных (представительных) органов власти планируется провести в 20 субъектах РФ: Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Донецкая Народная Республика, Республика Калмыкия, Луганская Народная Республика, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Забайкальский край, Архангельская область, Владимирская область, Запорожская область, Ивановская область, Иркутская область, Кемеровская область – Кузбасс, Ростовская область, Смоленская область, Ульяновская область, Херсонская область, Ярославская область и Ненецкий автономный округ.

В 16 регионах (без учета 4 новых регионов, где избирательное законодательство пока не приведено в соответствие с избирательным законодательством РФ) на выборах используется смешанная избирательная система, с выборами по единому округу (партийным спискам) и мажоритарным избирательным округам. Следует отметить, что из 16 субъектов РФ, в которых аналогичные выборы проводились в 2018 году, всего в 6 произошли точечные изменения. Только в Республике Калмыкия прошло изменение избирательной системы с пропорциональной на смешанную — теперь 10 депутатов Народного Хурала (Парламента) избираются по единому, а 17 — по мажоритарным округам при сохранении общей численности в 27 депутатов.

Увеличилось число депутатов Законодательного Собрания Владимирской области (с 38 до 40) при корректировке числа депутатов, избираемых по мажоритарным округам до 25. Число депутатов, избираемых по партийным спискам сократилось на 4 человека (с 19 до 15). Такая же ситуация складывается на выборах депутатов Ивановской областной Думы, где число депутатов увеличилось

¹⁶ внесены Федеральным законом от 14.03.2022 № 60-ФЗ

с 26 до 30, а число избираемых по партийным спискам сократилось на 3 человека (с 13 до 10). На выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области (60 мандатов) изменено количество депутатов одномандатников (с 30 до 40). Несколько сократилось число избираемых депутатов Смоленской областной Думы (с 48 до 32) при сохранении пропорции между списками и округами 50%. На выборах депутатов Ярославской областной Думы будет замещаться 46 мандатов (ранее – 50), и соотношение изменено в пользу одномандатных округов (34 депутата).

Точечные изменения избирательных систем в субъектах РФ не носят принципиального характера. Можно констатировать, что, вопреки пессимистичным прогнозам, субъекты РФ используют возможности для изменения избирательных систем в регионах сдержано и обосновано.

Совершенствование законодательства в части предвыборной агитации

Не осталось вне внимания законодателей и совершенствование вопросов, связанных с предвыборной агитацией.

Вопрос об объемах и форматах бесплатных агитационных материалов, которые можно раздавать избирателям, вызывал неоднозначное трактование. Практика проведения выборов, показывает, что, помимо печатных агитационных материалов, раздавалась иная агитационная продукция. Например, раздача аудиовизуальных агитационных материалов, карандашей, фломастеров, авторучек, брелоков, бейсболок, ластиков, шарфов и иных предметов, которые не являлись печатными материалами либо значками, формально подпадала под признаки нарушения правил предвыборной агитации и могла быть расценена как подкуп избирателей.

Теперь в п. 2 ст. 56 Закона № 67-ФЗ понятие «бесплатно раздаваемые агитматериалы» трактуется более широко: вместо определения «печатные материалы» (и значки, специально изготовленные для избирательной кампании) применяется «агитационные материалы, которые специально изготовлены для избирательной кампании».

Законодатель счел возможным либерализовать требования к предельному размеру бесплатно раздаваемых агитационных материалов, увязав их стоимость не с фиксированной суммой в 100 рублей, а с 2 процентами величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации на единицу продукции. Таким образом, предельный размер, бесплатно раздаваемой агитационной продукции повышен более чем в два с половиной раза.

Помимо этого, были сняты ограничения по формату таких материалов, устранив формальные основания для обвинений в подкупе избирателей.

Анализ поправок, внесенных в избирательное законодательство в 2023 г., позволяет утверждать, что задачи обеспечения политической конкуренции, прозрачности выборов, обеспечения общественного контроля за ходом голосования остаются ключевыми для избирательной системы России.

Защита прав кандидатов в обстоятельствах непреодолимой силы

Согласно действующим нормам законодательства, при проведении выборов кандидат обязан к моменту представления документов для регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Однако сложившаяся ситуация в ряде случаев делает невозможным

выполнение кандидатом требований закона по независящим от него обстоятельствам — например, в случаях запрета органами иностранного государства на распоряжение счетами.

Поправки 2023 года предусматривают, что, если кандидат не может выполнить требования по независящим от его воли обстоятельствам, то он представляет в избирательную комиссию, осуществляющую регистрацию кандидатов, информацию о наличии счетов (вкладов), хранении наличных денежных средств и ценностей в иностранном банке, расположенном за

пределами территории Российской Федерации, владении и (или) пользовании иностранными финансовыми инструментами, закрытие (отчуждение) которых по независящим от воли кандидата обстоятельствам не осуществлено, с изложением обстоятельств, препятствующих соблюдению данных требований.

При соблюдении указанных требований наличие иностранных финансовых инструментов не может являться основанием для отказа в регистрации кандидата и (или) исключения кандидата из заверенного списка кандидатов.

4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАЩИТНЫХ МЕХАНИЗМОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Обеспечение политического суверенитета Российской Федерации невозможно без защиты избирательной системы — ключевого института суверенного демократического государства, от деструктивного внешнего и внутреннего воздействия. Избирательное законодательство России четко и в полной мере указывает на лиц, участие которых в выборах неприемлемо из-за совершенных ими общественно опасных деяний: экстремизм, терроризм, совершенные тяжкие и особо тяжкие преступления.

Ограничения участия в выборах причастных к экстремистской и террористической деятельности

В 2021–2022 годах в российское законодательство был внесен ряд изменений, направленных на унификацию требований, ограничивающих право на выдвижение своих кандидатур на выборах лицами, имеющими неснятые су-

димости и признанных судом причастными к экстремистской деятельности.

Так, в качестве новелл избирательного законодательства, регулирующих проведение выборов Президента России¹⁷ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹⁸, следует выделить изменения, внесенные Федеральным законом от 14.03.2022 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁹ и Федеральным законом от 05.04.2021 № 89-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этими изменениями были введены ограничения пассивного избирательного права для лиц, осужденных к лишению свободы и имеющих на день голосования неснятую или непогашенную судимость до истечения пятилетнего срока со дня снятия или погашения судимости по

¹⁷ Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 № 19-ФЗ

¹⁸ Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20-ФЗ

¹⁹ Федеральным законом от 14.03.2022 №60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

преступлениям, предусмотренным положениями Уголовного кодекса Российской Федерации²⁰.

Федеральным законом от 4 июня 2021 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²¹ предусматриваются положения, в соответствии с которыми пассивного избирательного права лишаются лица, имеющие причастность к деятельности организаций экстремистской направленности или связанных с экстремистской деятельностью или терроризмом. Причем, необходимо, чтобы в отношении указанной категории организаций вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности. Ограничение пассивного избирательного права осуществляется на срок до истечения пяти лет со дня вступления в законную силу решения суда — в отношении учредителей и руководителей экстремистской или террористической организации, до истечения трех лет — в отношении участников, членов и работников²².

Правовое урегулирование деятельности иностранных агентов Законодательство Российской Фе-

дерации четко указывает невмешательство во внутренние дела, к которым и относятся выборы, лиц и организаций, зависимых от внешних акторов как один из основных принципов организации и проведения выборов. До недавнего момента к их числу относились иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные организации, международные организации и международные общественные движения.

Однако попытки воздействия на избирательную систему РФ через лиц и организации, формально находящиеся в российской юрисдикции, но действующих в интересах зарубежных государств, потребовали правовой защиты интересов России и четкого законодательного регулирования этого вопроса.

Так, п. 6. ст. 3 67-ФЗ определяет, что «иностранцы не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, спискам кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума.»²³

В соответствии с правовой позицией невмешательства в российские

²⁰ Например, пп. 4.1, п. 8, ст. 4 Закона № 20-ФЗ: осужденный к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных статьями 106, частью второй статьи 107, частью третьей статьи 110.1, частью второй статьи 112, частью второй статьи 119, частью первой статьи 126, частью второй статьи 127, частью первой статьи 127.2, частью второй статьи 133, частью первой статьи 134, статьей 136, частями второй и третьей статьи 141, частью первой статьи 142, статьей 142.1, частями первой и третьей статьи 142.2, частью первой статьи 150, частью второй статьи 158, частями второй и пятой статьи 159, частью второй статьи 159.1, частью второй статьи 159.2, частью второй статьи 159.3, частью второй статьи 159.5, частью второй статьи 159.6, частью второй статьи 160, частью первой статьи 161, частью второй статьи 167, частью третьей статьи 174, частью третьей статьи 174.1, частью второй статьи 189, частью первой статьи 200.2, частью второй статьи 200.3, частью первой статьи 205.2, частью второй статьи 207.2, статьей 212.1, частью первой статьи 228.4, частью первой статьи 230, частью первой статьи 232, частью первой статьи 239, частью второй статьи 243.4, частью второй статьи 244, частью первой.1 статьи 258.1, частями первой и второй статьи 273, частью первой статьи 274.1, частью второй статьи 280, частью второй статьи 280.1, частью первой статьи 282, частью третьей статьи 296, частью третьей статьи 309, частями первой и второй статьи 313, частью первой статьи 318, частью второй статьи 354, частью второй статьи 354.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также осужденный к лишению свободы за совершение указанных преступлений, судимость которого снята или погашена, - до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости // СПС КонсультантПлюс.

²¹ Федеральный закон от 4 июня 2021 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

²² Там же.

²³ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 20.04.2021 № 91-ФЗ, от 05.12.2022 № 498-ФЗ)

выборы законодательство вводит ряд ограничений на участие иностранных агентов в избирательном процессе.

Так, лица, включенные в реестр иностранных агентов, не могут быть членами комиссий с правом решающего голоса²⁴.

Юридическим и физическим лицам, являющимся иностранными агентами, и российским юридическим лицам, учрежденным иностранными агентами, запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума²⁵.

В 2022 году в Закон № 67-ФЗ (ст. 2 п.35.2 и 35.1.) были внесены поправки, дающие более четкое определение понятий «кандидат, являющийся иностранным агентом» и «кандидат, аффилированный с иностранным агентом». Так кандидатом, являющимся иностранным агентом, признается «кандидат, являющийся физическим лицом, которое включено в реестр иностранных агентов»²⁶.

Существовавшее ранее определение²⁷ не содержало единого критерия, а именно: включение лица в реестр иностранных агентов. Формулировки 2021 года указывали на выполнение функций иностранного агента. В актуальной редакции закона была устранена смысловая неопределенность.

Такую же определенность получили формулировки п. 35.1 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ, определяющие понятие «кандидат, аффилированный с

иностранном агентом». Так, для критерия аффилированности с организацией был введен **единый критерий** — «юридического лица – иностранного агента». Кроме того, с учетом практики работы незарегистрированных организаций, отдельно было выделено участие в деятельности «иностранной структуры без образования юридического лица – иностранного агента». Законодательством установлен точный срок, составляющий два года до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, и (или) в период избирательной кампании на соответствующих выборах, ограничивающий факт аффилированности с иностранным агентом.

Законодательство не запрещает иностранному агенту, лицу, аффилированному с иностранным агентом, принимать участие в выборах в качестве кандидата, однако накладывает на такого кандидата ряд обязательств по информированию избирателей и избирательных комиссий о своем правовом статусе. Все они в 2021-22 годах были закреплены в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и праве на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Так, если кандидат является иностранным агентом или кандидатом, аффилированным с иностранным агентом, сведения об этом должны быть указаны в заявлении о выдвижении, подписном листе и избирательном бюллетене²⁸.

Сведения о статусе иностранного агента должны содержать агитационные материалы²⁹.

²⁴ Закон 67-ФЗ ст.29 п.1 пп. «о»; пп. «о», введена Федеральным законом от 05.12.2022 № 498-ФЗ

²⁵ Закон 67-ФЗ, ст. 58. П.6. пп. «о»

²⁶ Федеральный закон от 05.12.2022 № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Ст.15 п.1 пп.а // (http://www.coN°sultaN°t.ru/documeN°t/coN°s_doc_LAW_433276/4e7c454febb18a75f99a0e0a1256de288dbd7129/#dst100092)

²⁷ Статья 1 Федерального закона от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

²⁸ п.2.1. Ст.33, п.9. ст.37 п.7.1 ст.63 Закона №67-ФЗ

²⁹ п.9.4. Ст.48 Закона 67-ФЗ

Таким образом, законодательство о выборах, направленное на повышение требований к кандидатам, преследует цели по недопущению представителей криминальных структур, совершивших противоправные действия, к непосредственному управлению делами государства во избежание дискредитации органов публичной власти.

Обязанность кандидатов по представлению в соответствующую избирательную комиссию сведений о судимости

В 2023 году в Закон № 67-ФЗ были внесены поправки, предусматривающие новые требования в отношении зарегистрированных кандидатов в части своевременного представления в соответствующую избирательную комиссию сведений о наличии судимости.

Установленный правовой алгоритм обязывает кандидата, в случае появления судимости в ходе избирательной кампании, не позднее 18:00 по местному времени дня, следующего за днём

появления судимости, представить в зарегистрировавшую его избирательную комиссию сведения об указанной судимости в письменной форме. Данные сведения могут быть предоставлены также лицами, имеющими право выступать от имени кандидата.

Подобная мера носит вполне обоснованный характер в виду того, что на практике зарегистрированные кандидаты в ходе избирательной кампании становились судимыми за совершение преступлений, не влекущих за собой утрату пассивного избирательного права, хотя на момент старта избирательной кампании у них отсутствовала судимость. Теперь закон обязывает зарегистрированных кандидатов своевременно представлять информацию о наличии судимости в соответствующую избирательную комиссию, поскольку информация о наличии у зарегистрированного кандидата судимости способна существенно повлиять на результат волеизъявления избирателей.

5. ПРАВОВОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В СЛОЖНЫХ УСЛОВИЯХ

В условиях сложных внешних обстоятельств избирательная система Российской Федерации продемонстрировала устойчивость и готовность к проведению выборов в установленные законом сроки. Это было наглядно продемонстрировано в условиях пандемии COVID-19. Проводимая в настоящее время специальная военная операция, несмотря на всю сложность ситуации в ряде регионов Российской Федерации, не привела к отмене или переносу выборов. Более того, проведение в 2022 году референдумов в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Херсонской и Запорожской областях на практике показало, что новые субъекты РФ могут и готовы организовать и провести голосование

в сложных условиях на высоком уровне. В настоящее время законодательно обеспечена возможность организации и проведения выборов в новых регионах России.

Проведение выборов в условиях чрезвычайной ситуации и введения военного положения

Одним из важных условий проведения выборов является их безопасность для граждан. Однако это условие должно быть обусловлено реальными угрозами, а не формально-юридическим статусом.

Для организации и проведения легитимных выборов с соблюдением установленных законодательством

гарантий избирательных прав граждан требуется создать организационно-правовую базу, устраняющую правовые коллизии между законом «О военном положении», согласно которому на территории, где введено военное положение, выборы не проводятся, и законами о принятии в состав России новых субъектов, предусматривающими проведение выборов осенью 2023 года.

Главным направлением подготовки к предстоящим выборам в условиях проведения СВО и беспрецедентного давления со стороны Запада является защита жизни и здоровья граждан.

Следуя этому принципу, в Федеральные законы «О военном положении» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были внесены поправки.

В 2020 году³⁰ в Закон № 67-ФЗ была внесена статья 10.1. «Проведение выборов, референдума при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации», регламентирующая процедуру откладывания выборов при объявлении такого режима.

Однако практика показала, что правового регулирования требует и ситуация введения на территории военного положения, в том числе законодателям необходимо предусмотреть возможность и процедуру разрешения проведения выборов в таких условиях. В 2023 году, в соответствии с внесенными поправками, при введении военного положения высшее должностное лицо субъекта РФ вправе направить в ЦИК России предложения о проведении выборов. После консультаций с федеральными органами, ответственными за обеспечение обороны и безопасности, ЦИК России может принять решение о

проведении выборов либо отклонить внесенное предложение.

Тем самым предусматривается гибкий механизм реализации избирательных прав граждан, в том числе, в связи с наличием угрозы жизни и здоровью граждан.

Особенности правового регулирования выборов в новых регионах РФ

В 2023 году в новых субъектах Российской Федерации (ДНР, ЛНР, Запорожская и Херсонская области) должны пройти выборы высших должностных лиц и депутатов законодательных (представительных) органов власти вновь присоединенных субъектов РФ.

Ситуация, сложившаяся в новых регионах, требует специального правового регулирования, что и было учтено законодателем.

Статья 81 Закона № 67-ФЗ была дополнена пунктами 3, 4, 6, 7, в соответствии с которыми в целях обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья граждан, реализации и защиты избирательных прав граждан при проведении первых выборов в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления в субъектах РФ, принятых в состав РФ в соответствии с ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», законом соответствующего субъекта Российской Федерации могут устанавливаться особенности реализации отдельных положений Закона № 67-ФЗ. При этом, ЦИК России наделяется правом на проведение правовой экспертизы проекта нормативного правового акта субъекта РФ, что является гарантией соблюдения избирательного законодательства РФ.

³⁰ введена Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ

Для удобства избирателей, а также в целях обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья граждан, закон был дополнен положениями, предусматривающими:

— возможность использования на выборах иных документов, помимо па-

спорта или документа, заменяющего паспорт гражданина (п. 5 ст. 81 Закона № 67-ФЗ);

— возможность сокращения продолжительности голосования, (п. 6 ст. 81 Закона № 67-ФЗ).

6. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

Избирательная система России и организационная инфраструктура выборов продолжают совершенствоваться. Для снижения нагрузки на избирательные комиссии, бюджеты, ликвидируются избыточные звенья, такие как избирательные комиссии муниципальных образований, оптимизируется, с учетом распространения дистанционных форм голосования, число избирательных участков.

Ликвидация избирательных комиссий муниципальных образований

Упразднение избирательных комиссий муниципальных образований (ИКМО) вызвано потребностью в оптимизации системы избирательных комиссий. Формально независимый статус ИКМО, которые формировались муниципальными образованиями, на практике привел к отрыву и закрытости от субъектов избирательного процесса, многочисленным нарушениям избирательных прав граждан. В условиях выстраивания единой системы публичной власти крайне важно обеспечить возможность последовательной реализации норм законодательства и контроля внутри всей избирательной системы.

С 1 января 2023 года избирательные комиссии муниципальных образований, осуществляющие подготовку и

проведение выборов в органы местного самоуправления, были исключены из системы избирательных комиссий³¹. Теперь в систему избирательных комиссий³² входят только ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) и участковые комиссии. Полномочия по организации и проведению муниципальных выборов в соответствии с новыми положениями законодательства о выборах перешли к территориальным и участковым избирательным комиссиям.

Для обеспечения надлежащего уровня организации и проведения выборов в административных центрах субъектов РФ в 2023 г. статья 23 Закона № 67-ФЗ была дополнена п.1.1, предусматривающим, что полномочия комиссии, организующей подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума на территории административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, согласованному с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, могут быть возложены на указанную избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

³¹ Ст. 2 Федерального закона от 14.03.2022 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

³² Ст. 20 Закона № 67-ФЗ

Практика показывает, что данное решение в ряде случаев является оправданным, поскольку избирательные комиссии регионов обладают значительно большими организационно-техническими ресурсами, необходимыми для проведения таких выборов, чем территориальные комиссии.

Уточнение механизмов материально-технического обеспечения деятельности избирательных комиссий

Значительный блок поправок, внесенных в Закон № 67-ФЗ в мае 2023 года, связан с возможностью оказания содействия в реализации полномочий избирательных комиссий органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и их должностными лицами.

В соответствии с новой редакцией пункта 16 статьи 20 Закона №-67-ФЗ указанные органы обязаны на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения без возмещения и оплаты комиссиями затрат на использование помещений и оплату коммунальных услуг при предоставлении помещений территориальным участковым комиссиям (в том числе для хранения избирательной документации и технологического оборудования), обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанных документации, оборудования, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование. Также предусмотрено (введенным п. 3.1. ст. 57), что при проведении выборов федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе выделять из бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета средства на оказание содействия в подготовке и проведении выборов. Аналогичные поправки внесены в статью 57 Федерального закона от 10 января 2003 года №

19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» Поправками создан правовой механизм межведомственного взаимодействия органов публичной власти государственных и муниципальных учреждений с организаторами выборов, который позволяет эффективно решать вопросы предоставления комиссиям необходимых материально-технических ресурсов.

Изменение требований к формированию избирательных участков

Широкое внедрение дистанционного электронного голосования и практика проведения голосования показали, что в крупных городах норма по ограничению максимального числа избирателей на участке тремя тысячами представляется избыточной. В связи с этим в 2022 году статья 19 Закона 67-ФЗ была дополнена пунктом 2.4., предусматривающим, что в городе федерального значения, административном центре (столице) субъекта РФ, городском округе с численностью избирателей свыше 500 000, по согласованию с избирательной комиссией субъекта РФ и ЦИК России, допускается образование избирательных участков с числом избирателей, превышающим три тысячи.

Были уточнены порядок определения перечня избирательных участков и их границ.

Для более гибкой реакции на изменения пятилетний срок, ранее установленный для уточнения границ избирательных участков, был отменен. Основным ограничением на принятие решения об уточнении границ осталась необходимость сделать это вне периода избирательной кампании.

Порядок организации голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых

На современном этапе своего развития законодательство о выборах создает необходимые гарантии избирательных прав лиц, находящихся в

местах содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых, в том числе вне территории их избирательного округа.

Решением является возможность создания специальных участковых комиссий в местах временного размещения лиц, содержащихся под стражей. Организация голосования данной категории избирателей по понятным причинам имеет свою специфику и нуждается в дополнительном правовом регулировании.

Потребность в формировании специальных участковых комиссий вызвана тем, что лица, находящиеся в местах временного содержания, заключенные (в следственных изоляторах, в изоляторах временного содержания), фактически лишены возможности реализации активного избирательного права ввиду отсутствия необходимой инфраструктуры, а именно, соответствующих участковых комиссий. Учреждения, в которых содержатся подозреваемые и обвиняемые, территориально находятся далеко от их постоянного места жительства.

В 2023 году для целей обеспечения такого голосования ст. 64 Закона № 67-ФЗ была дополнена п. 17, а ст.66 — п. 19, согласно которому, по решению ЦИК России, при проведении выборов голосование и голосование вне помещения избирателей, которые находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых за пределами соответствующего избирательного округа, округа референдума, осуществляется в установленном ею порядке с учетом требований Закона 67-ФЗ. Законом предусмотрена возможность формирования для проведения такого голосования избирательных участков и специальных участковых комиссий.

Такие комиссии могут быть сформированы (в том числе из работников мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых), либо их полномочия могут быть возложены на иные участковые комиссии. Председатель такой участковой комиссии назначается на должность из числа членов комиссии с правом решающего голоса и освобождается от должности решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Важным практическим шагом по организации такого голосования станет возможность голосования избирателей, находящихся под стражей даже в случаях, когда изолятор временного содержания территориально находится вне избирательного округа.

Реформирование статуса члена комиссии с правом совещательного голоса и увеличение числа наблюдателей

Практика участия в выборах членов комиссий с правом совещательного голоса показала, что в участковых избирательных комиссиях они фактически выполняли функции наблюдателей, создавая правовую неразбериху в правах и статусах лиц, присутствующих в помещении для голосования.

В 2022 году³³ законодательство было приведено в соответствие со сложившейся практикой. Теперь члены комиссий с правом совещательного голоса могут быть назначены только в ЦИК России и избирательную комиссию субъекта РФ.

Одновременно были расширены возможности наблюдения в помещениях для голосования — было увеличено число наблюдателей до трех человек от каждого субъекта назначения и расширен круг комиссий, где может осуществляться наблюдение — наблюдатели

³³ Федеральный закон от 14.03.2022 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

могут назначаться в окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии.

Практика правоприменения в единый день голосования в 2022 году показала, что отсутствие на избирательных участках членов комиссии с правом совещательного голоса не повлияло на организацию контроля за ходом голосования со стороны партий, кандидатов и субъектов общественного контроля.

Упорядочение правил действий в помещении для голосования

Система конституционно-правового регулирования закрепляет фундаментальные и неизменные нормы-принципы, устанавливающие общие правила поведения для субъектов избирательного процесса. К нормам-принципам относится и принцип гласности, закрепленный в Законе № 67-ФЗ. Так, п. 3 ст. 30 закрепляет положение, в соответствии с которым определенный круг участников избирательного процесса имеет право присутствовать в помещении участковой избирательной комиссии и наблюдать за ходом работы комиссии, процессом голосования и подсчета голосов.

Унифицируя данный принцип, законодатель, четко разделил участников избирательного процесса в соответствии с их базовыми функциями и обозначил границы полномочий таких участников, как доверенные лица кандидатов, политических партий, наблюдатели, представители СМИ.

Поскольку основной задачей доверенных лиц является представление интересов кандидата и ведение агитации в его пользу, законодатель счел необходимым ввести норму, устанавливающую срок окончания действия их полномочий.

Согласно введенным в мае 2023 года поправкам, **срок окончания полномочий доверенных лиц кандидатов,**

политических партий по общему правилу теперь наступает одновременно с прекращением агитационного периода.

Данное решение представляется логичным, т. к. к моменту окончания агитационного периода доверенное лицо уже выполнило свою задачу.

На практике долгое время складывалась ситуация, при которой не хватало конкретизации положений избирательного законодательства, определяющих четкие границы прав лиц, находящихся в помещении для голосования и действий, которые они имеют право совершать.

В 2023 года был уточнен порядок **осуществления фото- и (или) видеосъемки на избирательных участках.**

Одним из аспектов реализации принципа открытости является гарантированное ст. 30 Закона № 67-ФЗ право на осуществление фото- и (или) видеосъемки лицами, имеющими на это право в соответствии с законодательством (наблюдатели, представители средств массовой информации). При этом в законе (п. 11.1. ст. 30) лишь констатировалось право определенного круга лиц производить фото- и видеосъемку, предварительно уведомив об этом председателя, заместителя председателя или секретаря соответствующей комиссии.

Избирательная практика показывает, что отсутствие конкретизации приводило к многочисленным спорам по вопросам, связанным со съемкой избирательной документации, в том числе бюллетеней, списков избирателей и других документов, содержащих персональные данные или позволяющих контролировать голосование.

В мае 2023 года ст. 30 Закона № 67-ФЗ была дополнена п. 14, содержащим прямое указание на то, что фото- и (или) видеосъемка должна осуществляться лицами, имеющими право на

ее осуществление, таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования и отсутствовала возможность контроля за волеизъявлением избирателей, участников референдума, а также, чтобы сохранялась конфиденциальность персональных данных. При этом, во избежание расширительных трактовок, вопрос об отнесении информации к конфиденциальной должен быть установлен в порядке предусмотренным федеральным законодательством.

Одновременно упорядочивается порядок участия представителей СМИ в освещении заседаний избирательной комиссии и хода голосования на избирательном участке. Так, п. 1.2 статьи 30 предусматривает, что такое право получают аккредитованные представители средств массовой информации, работающие в редакциях средств массовой информации на основании трудового договора, заключенного не менее чем за два месяца до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, референдума. Тем самым обеспечивается профессионализм информационного освещения выборов и гарантируется реальная связь журналиста с направившей его редакцией СМИ.

Синхронизация сроков избирательных действий

Поправками законодательно предусмотрена синхронизация сроков избирательных действий на выборах различного уровня за счет отнесения на единый день голосования выборов, которые ранее могли быть исключительно вне единого дня голосования. К последним, в частности, относятся досрочные выборы глав местного самоуправления, дополнительные выборы депутатов представительных органов на региональном и местном уровне, а также выборы, проводимые во вновь образованных муниципальных образованиях, повторные выборы. В поправках, внесенных в 2023 году в избирательное законодательство, содержатся дополне-

ния, устанавливающие, что указанные выборы не могут проводиться в период, который начинается за 5 месяцев до единого дня голосования и заканчивается через месяц после единого дня голосования. Таким образом, устраняется во многом искусственная ситуация, когда в ходе подготовки к единому дню голосования организаторам выборов приходилось попутно организовать и выборы, проводимые в иные сроки, а избирателям — дважды приходить на выборы с небольшим перерывом (иногда — даже в пределах 1-2 недель).

Отечественное избирательное законодательство продолжает свое активное развитие, дополняясь новыми положениями, учитывающими динамично развивающуюся общественно-политическую повестку, а также глобальные вызовы, с которыми Россия вынуждена сегодня сталкиваться. Проводимая российским законодателем точечная настройка нормативной правовой базы нацелена на совершенствование системы правовых гарантий реализации и защиты избирательных прав граждан на выборах разных уровней.

На текущем этапе приоритетными задачами правового обеспечения выборов, по оценкам экспертов НОМ, являются:

— завершение создания нормативной правовой базы проведения выборов в новых субъектах Российской Федерации с учетом последних поправок в избирательное законодательство;

— принятие ЦИК России и организующими выборы комиссиями в рамках своей компетенции во исполнение требований избирательного законодательства документов, конкретизирующих порядок проведения электронных процедур и устанавливающих требования к участникам избирательного процесса;

— проведение в сжатые сроки избирательными комиссиями, политическими партиями, субъектами общественного контроля комплексной работы по учету изменений при планировании и организации своей работы, подготовке организационно-методических материалов и программ обучения участников выборов и наблюдателей, технологическому освоению возможностей, пре-

доставляемых избирательным законодательством в рамках предстоящей выборной кампании.

Ассоциация НОМ планирует активно включиться в работу по общественному мониторингу данной работы и общественной экспертизе принимаемых нормативных актов.

