



СТРУКТУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ И РЕФЕРЕНДУМАХ. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ НАЗНАЧЕНИЯ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ. ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОЛОСОВАНИЯ В ТЕЧЕНИЕ НЕСКОЛЬКИХ ДНЕЙ ПОДРЯД

Структура законодательства о выборах и референдумах

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (рамочный Федеральный закон) (*слайд 1*) в пунктах 1 и 2 статьи 11 устанавливает, что законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция Российской Федерации, рамочный Федеральный закон, иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о референдумах составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», рамочный Федеральный закон, иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о референдумах, принимаемые в Российской Федерации.

1. Федеральное законодательство (*слайд 2*)

Конституция Российской Федерации (*слайд 3*) закрепляет выборы и референдум как высшее непосредственное выражение власти народа; закрепляет право избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, а также предусматривает изъятия из этого права; устанавливает основные требования к выборам Президента Российской Федерации и выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской

Федерации; определяет, что местное самоуправление осуществляется в том числе путем референдума и выборов.

Рамочный Федеральный закон (*слайд 4*), как следует из его пункта 1 статьи 1, определяют основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации.

Федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах не должны противоречить рамочному Федеральному закону. Если какой-либо из этих актов противоречит рамочному Федеральному закону, применяются нормы рамочного Федерального закона.

При этом законами могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме, дополняющие гарантии, установленные рамочным Федеральным законом.

Иными федеральными законами (*слайд 5*), регулирующими порядок проведения выборов, являются в первую очередь специальные федеральные законы о выборах, а именно Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания».

Однако нормы о выборах присутствуют во множестве других федеральных законов. К таким законам можно отнести, в частности, федеральные законы «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», «О политических партиях», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и иные федеральные законы.

К иным законам, содержащим нормы о референдуме, можно отнести, например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее

составе нового субъекта Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Отдельные вопросы, связанные с проведением выборов и референдумов, могут регулироваться указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации (слайд 6).

Например, Президентом Российской Федерации утверждено положение о проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах.

Вопросы проведения выборов и референдумов также могут регулироваться указом Президента Российской Федерации, если закон субъекта Российской Федерации о выборах и референдуме отсутствует либо его положение не может быть применено вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению и если имеющаяся правовая база, содержащаяся в федеральных законах, недостаточна.

Что касается актов Правительства Российской Федерации о выборах и референдумах, то, например, Правительством Российской Федерации утвержден порядок выдачи справки для участия в выборах или в референдуме гражданам, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых; к каждой федеральной кампании Правительством Российской Федерации издается постановление об оказании содействия избирательным комиссиям.

2. Региональное законодательство (слайд 7)

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации устанавливают общие требования к выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, то есть к выборам высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации (если оно избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права) и к выборам депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации. Также в них содержатся общие положения о референдуме субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации могут устанавливаться общие требования к выборам в органы местного самоуправления на территории конкретного субъекта Российской Федерации, к местному референдуму, проводимому в муниципальных образованиях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

Законы субъектов Российской Федерации регулируют порядок проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и порядок проведения референдума субъекта Российской Федерации. Как правило, в субъектах Российской Федерации принимается закон о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, закон о выборах депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации и закон о референдуме субъекта Российской Федерации. Также могут приниматься отдельные законы об избирательных комиссиях, действующих на территории субъекта Российской Федерации. Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации принимаются единые избирательные кодексы или кодексы о выборах и референдумах.

Помимо общественных отношений, связанных с проведением выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и референдумов субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются требования к проведению выборов в органы местного самоуправления и требования к проведению местного референдума.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении

муниципальных выборов, и порядок их применения. При этом законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

В субъекте Российской Федерации принимается закон о выборах в органы местного самоуправления либо могут приниматься несколько таких законов, которые регулируют порядок проведения муниципальных выборов в зависимости от конкретного органа местного самоуправления (например, закон о выборах глав муниципальных образований и закон о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований).

По вопросам проведения местных референдумов могут приниматься законы о местных референдумах.

Однако нормы о муниципальных выборах и местных референдумах могут включаться в кодекс о выборах и референдумах субъекта Российской Федерации.

Также нормы, касающиеся вопросов подготовки и проведения выборов и референдумов, содержатся в актах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, определяющих сроки представления необходимых сведений для ведения регистра избирателей, участников референдума.

3. Муниципальные правовые акты (слайд 8)

Устав муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определяет ту избирательную систему, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Кроме того, в уставе содержатся общие нормы о местном референдуме в данном муниципальном образовании.

Также нормы о выборах и референдумах могут содержаться в актах органов местного самоуправления.

4. Акты органов публичной власти федеральных территорий (слайд 9)

Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории.

В вышеуказанном федеральном законе может быть закреплено полномочие органов публичной власти федеральной территории издавать нормативные правовые акты, содержащие нормы о выборах и референдумах.

5. Международные правовые акты (слайд 10)

Кроме того, нормы о выборах и референдумах содержат международные правовые акты, стороной в которых является Российская Федерация.

Эти акты обязательны для исполнения в Российской Федерации, а законодательство о выборах и референдумах должно им соответствовать.

К таким актам можно отнести, например, Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 года).

Таким образом, структура законодательства о выборах и референдумах является обширной и охватывает все уровни публичной власти.

Основные вопросы назначения и проведения выборов

Избирательный процесс представляет собой сложную многоступенчатую процедуру, состоящую из множества стадий. Содержание стадий, их перечень, сроки их начала и окончания могут различаться в зависимости от вида и уровня избирательной кампании, а также действий и решений участников избирательного процесса.

Однако, несмотря на это, в избирательном процессе условно можно выделить следующие **основные стадии** (слайд 11):

- 1) утверждение схемы избирательных округов (при необходимости);
- 2) принятие решения о назначении выборов и опубликование этого решения (со дня официального опубликования решения начинается избирательная кампания);
- 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов);
- 4) сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов);
- 5) регистрация кандидатов (списков кандидатов);
- 6) предвыборная агитация;
- 7) голосование избирателей;
- 8) подсчет голосов и установление итогов голосования в участковых и вышестоящих избирательных комиссиях;
- 9) определение результатов выборов уполномоченной на то комиссией;
- 10) представление организующей выборы комиссией отчета о расходовании средств (после представления отчета избирательная кампания завершается).

Последние годы законодательство о выборах постоянно совершенствуется, в том числе в части использования современных информационных технологий. В связи с этим проведение выборов с каждым годом требует все более тщательной подготовки, а к членам избирательных комиссий всех уровней предъявляются все более высокие требования.

Среди значимых **новелл законодательства о выборах** последних лет можно назвать следующие.

1. Закрепление в законодательстве о выборах института включения избирателя в список избирателей по месту нахождения (механизм **«Мобильный избиратель»**) (слайд 12). Данный институт обеспечивает возможность реализации активного избирательного права для избирателя, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, но в пределах избирательного округа.

Реализация данной новации потребовала организации системной работы.

ЦИК России своим постановлением утвердила порядок подачи заявления о включении в список по месту нахождения. Для организующих выборы избирательных комиссий возможность голосования по месту нахождения повлекла необходимость урегулирования в соответствующих инструкциях вопросов включения в списки избирателей и исключения из списков тех избирателей, которые голосуют по месту нахождения.

2. При внедрении механизма **«Мобильный избиратель»** в избирательном процессе впервые была задействована федеральная государственная информационная система **«Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (ЕПГУ)** (слайд 13).

В настоящее время использование этой системы при проведении выборов существенно расширено.

Помимо подачи заявления о включении в список избирателей по месту нахождения, ЕПГУ активно используется для информирования избирателей, для подачи заявления о голосовании вне помещения для голосования и для функционирования иных сервисов. Закреплена возможность сбора части подписей избирателей (не более половины) с ЕПГУ на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также в законодательстве была закреплена общая норма, в соответствии с которой ЕПГУ может быть использована в целях обеспечения

реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также оказания содействия комиссиям в реализации их полномочий.

3. С 2020 года проблемой стало проведение выборов в условиях распространения коронавирусной инфекции.

В связи с этим в законодательство о выборах были внесены изменения, предусматривающие возможность **отложения голосования** при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации и при наличии угрозы жизни и (или) здоровью избирателей (*слайд 14*).

ЦИК России 3 апреля 2020 года было принято постановление № 246/1820-7 «Об отложении голосования на выборах, референдумах на территории ряда субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым было постановлено отложить голосование на выборах, назначенных на территориях субъектов Российской Федерации, и приостановить действия по подготовке и проведению этих выборов, а также было постановлено отложить голосование на выборах, которые должны быть назначены, при этом их назначение приходится на период действия режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на соответствующей территории.

Было решено, что после принятия такого решения осуществление всех избирательных действий приостанавливается и возобновляется на том же этапе после возобновления избирательной кампании.

4. Кроме того, в целях защиты жизни и здоровья избирателей, создания для них максимального удобства введены **новые формы досрочного голосования**; закреплена возможность дистанционного электронного голосования и голосования по почте (*слайд 15*).

Порядки такого голосования устанавливаются ЦИК России. В 2020 году новые формы досрочного голосования и дистанционное электронное голосование применялись, в первую очередь с целью защиты здоровья избирателей.

5. В связи с развитием информационных технологий актуальной задачей стало обеспечение законности при проведении предвыборной агитации в сети «Интернет».

В связи с этим в законодательстве о выборах закреплено полномочие ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и территориальных избирательных комиссий, организующих выборы в органы публичной власти федеральных территорий, **обращаться в Роскомнадзор с представлением о пресечении распространения** в сети «Интернет» агитационных материалов и информации, распространяемых с нарушением требований законодательства о выборах *(слайд 16)*.

Такое полномочие возлагает на данные комиссии большой объем работы, связанной с принятием мер реагирования на обращения участников избирательного процесса о распространении в сети «Интернет» материалов и информации с нарушением требований законодательства.

При этом между ЦИК России и Роскомнадзором 15 июня 2021 года заключено соглашение, в котором определен в том числе порядок взаимодействия по вопросу пресечения распространения в сети «Интернет» агитационных материалов и информации с нарушением требований законодательства.

6. В законодательстве о выборах закреплено понятие **кандидата, аффилированного с выполняющим функции иностранного агента лицом, и кандидата, являющегося физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента** *(слайд 17)*. Сведения о таком статусе должны указываться в заявлении о согласии баллотироваться, в подписных листах, агитационных материалах, избирательных бюллетенях и подлежат доведению до избирателей.

На прошедших избирательных кампаниях актуальной стала проблема выявления у кандидата статуса кандидата, аффилированного с выполняющим функции иностранного агента лицом. Реестр таких лиц в настоящее время отсутствует. В связи с этим Министерству юстиции Российской Федерации и

его территориальным органам пришлось проводить тщательные проверки для выявления у кандидатов такого статуса.

7. Также недавно в законодательстве установлены **ограничения пассивного избирательного права для лиц, причастных к деятельности экстремистской или террористической организации** (*слайд 18*).

Реестр лиц, причастных к деятельности экстремистской или террористической организации, также отсутствует, что создает затруднения при проверке кандидатов на наличие у них ограничений пассивного избирательного права. В связи с этим проверяющим органам пришлось приложить массу усилий для проверки информации о кандидатах.

8. Наконец, крайне значимым нововведением стала возможность проведения **голосования в течение нескольких дней подряд**, но не более трех дней (*слайд 19*).

По решению избирательной комиссии, организующей выборы, в период голосования в течение нескольких дней подряд может быть проведено голосование с использованием следующих дополнительных возможностей реализации избирательных прав:

а) голосование избирателей вне помещения для голосования на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах);

б) голосование групп избирателей, которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено.

Особенности голосования и установления итогов при голосовании в течение нескольких дней устанавливаются ЦИК России.

ЦИК России за все время существования норм о многодневном голосовании было принято три постановления, которыми устанавливаются особенности такого голосования:

от 16 декабря 2020 года № 279/2039-7 «О Временном положении об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд»;

от 1 июля 2021 года № 13/103-8 «О Положении об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах, назначенных на 19 сентября 2021 года, в течение нескольких дней подряд»;

от 22 декабря 2021 года № 75/637-8 «О Положении об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд».

Особенности проведения голосования в течение нескольких дней подряд

(слайд 20)

Согласно статье 63¹ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» **по решению** избирательной комиссии, организующей выборы, голосование **может проводиться** в течение нескольких дней подряд, но **не более трех**.

Данное решение принимается в 10-дневный срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов, референдума и не подлежит пересмотру.

Как установлено этой же статьей закона, **особенности проведения** «многодневного» голосования и установления итогов такого голосования **устанавливаются ЦИК России**.

16 декабря 2020 года ЦИК России было утверждено **Временное положение** об особенностях такого голосования, которое применялось на выборах до сентября 2021 года.

Выборы депутатов Государственной Думы восьмого созыва, назначенные на 19 сентября 2021 года, а также иные (совмещенные с ними) выборы проводились в течение трех дней – 17, 18 и 19 сентября. Проводились эти выборы в соответствии с **Положением** об особенностях такого голосования, утвержденным постановлением ЦИК России от **1 июля 2021** года № 13/103-8.

По итогам кампании можно сказать, что данное положение прошло проверку в реальных условиях и выдержало испытание.

Одновременно был получен опыт проведения трехдневного голосования, уникальный, которого до сих пор не было в таких масштабах.

Сейчас, учитывая возможность проведения многодневного голосования зимой-весной-летом 2022 года, то есть на выборах, которые пройдут до единого дня голосования в сентябре 2022 года, ЦИК России постановлением

от 22 декабря 2021 года № 75/637-8 приняла **новое** Положение об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд.

Основные его положения заключаются в следующем.

1. В больницах, СИЗО, на судах и полярных станциях многодневное голосование может проводиться **по решению комиссии**, организующей выборы, согласованному с руководителем соответствующей организации.

2. Информация об адресах, датах, времени проведения голосования по дополнительным формам, как и ранее, будет размещаться на сайтах ИКС, а также может **дополнительно размещаться на сайте комиссии**, определившей эти участки и адреса.

3. Если будут применяться средства видеонаблюдения и организоваться **центры наблюдения**, то мы **сохраняем базовую норму** о возможности взаимодействия представителей центров наблюдения с членами УИК.

4. Если сейф-пакет не вмещает бюллетени из ящика, **допускается использование второго сейф-пакета** с составлением одного акта, в котором указываются номера обоих сейф-пакетов.

5. Вводится обобщающее понятие – **средства видеофиксации** (включает в том числе и видеорегистраторы).

Особо следует отметить следующие новеллы:

Во-первых, **уточняется порядок установления итогов голосования.**

На выборах в сентябре 2021 в первую очередь производилось вскрытие сейф-пакетов, содержащих бюллетени, извлеченные из переносных ящиков, использовавшихся при проведении голосования в первые два дня голосования,

затем – вскрытие переносных ящиков, использовавшихся для досрочного голосования и «надомного» голосования, которое проходило в последний (основной) день голосования,

после чего вскрывались сейф-пакеты, содержащие бюллетени, извлеченные из стационарного ящика для голосования, использовавшегося при проведении голосования в первые два дня голосования,

а в конце - стационарные ящики, использовавшиеся в последний (основной) день голосования.

Согласно принятому Положению подсчет голосов **следует начинать со вскрытия переносных ящиков**, использовавшихся для досрочного голосования и «надомного» голосования в последний день голосования,

затем вскрытие сейф-пакетов (сначала с бюллетенями из переносных ящиков, затем с бюллетенями из стационарного ящика),

а в конце вскрываются стационарные ящики.

Во-вторых, уточнены положения, связанные с вскрытием сейф-пакетов, содержащие бюллетени из стационарного ящика.

В случае превышения числа избирательных бюллетеней, перемещенных из стационарного ящика для голосования в сейф-пакет, над количеством избирателей, получивших избирательные бюллетени, **в обязательном порядке составляется акт** о превышении избирательных бюллетеней в стационарном ящике для голосования, который прилагается к первому экземпляру протокола об итогах голосования. Данное обстоятельство подлежит рассмотрению участковой избирательной комиссией с информированием непосредственно вышестоящей избирательной комиссии. При этом **в случае невозможности достоверно определить результаты волеизъявления** избирателей участковая избирательная комиссия **принимает решение** о признании всех избирательных бюллетеней, обнаруженных в сейф-пакете (сейф-пакетах), недействительными.

Данный акт учитывается **в ходе дальнейшего подсчета голосов** после вскрытия всех сейф-пакетов, содержащих бюллетени, извлеченные из стационарного ящика, а также после вскрытия непосредственно

стационарных ящиков. При этом комиссия осуществляет действия **в соответствии с пунктом 22 статьи 68** Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которым строго **регламентирован порядок проверки контрольных соотношений**.

Полагаем, что данные нововведения, содержащиеся в новом Положении, сделали процедуру более ясной, максимально прозрачной, в полном соответствии с требованиями закона.