

ПОЯСНИТЕЛЬНА ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края "О проведении заседания круглого стола"

В последние годы институты и нормы избирательного права корректировались беспорядочно, без единой концепции. Традицией стало принятие существенных изменений в законы о выборах непосредственно перед стартом избирательной кампании. При этом в течение четырех последних лет прошло пять выборных периодов.

Принятие Избирательного кодекса (далее – Кодекс) в масштабах всей страны назрело уже давно - болевые точки необходимо снять.

Основная цель предлагаемого проекта федерального закона – обеспечение принципов народовластия в российском избирательном законодательстве.

Принятие Кодекса имеет важнейшее значение для развития всей отрасли избирательного права. Кодификация обеспечит иерархию норм избирательного права, что не в состоянии сделать обычный закон.

В качестве основ правового регулирования избирательных отношений предлагается сохранить ранее выработанные принципы, которые характеризуют участие граждан в выборах: всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование на выборах, свобода выборов и добровольность участия в них избирателей.

В законопроекте предлагается сохранить смешанную избирательную систему, при которой одна часть депутатских мандатов распределяется на основе принципов мажоритарной системы (избранным считается кандидат, набравший большинство голосов), а другая в соответствии с принципами пропорциональной (мандаты распределяются между партиями в соответствии с числом поданных за них голосов, избиратели голосуют за список кандидатов от партии).

Основные нововведения Кодекса следующие:

1. Днем голосования на выборах является третье воскресенье марта года, в котором истекают сроки полномочий федеральных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, депутатов, поскольку этот период, как правило, не используется для отпусков или дачных мероприятий.

2. Возврат к однодневному голосованию. Трехдневное голосование снижает уровень контроля общества за процедурой выборов, нарушается принцип непрерывности голосования, увеличиваются риски злоупотреблений, что в итоге приводит к подрыву доверия граждан к результатам конкретной избирательной кампании и избирательной системе в целом.

3. Отказ от дистанционного электронного голосования. В средствах массовой информации широко обсуждались недостатки, выявленные в ходе выборов депутатов Государственной Думы 17-19 сентября 2021 года.

4. Запрет на использование дополнительных возможностей реализации избирательных прав вне помещения для голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах). В социальных сетях в 2021 году размещались фотографии о необычных местах для голосования: поставить



подпись предлагалось «где угодно»: от багажника автомобиля до «пенька возле колодца». Несомненно, что такие условия нарушают все основные принципы голосования.

5. Предлагается отказаться от нечестных политических технологий (в том числе так называемого «паровоза»), направленных на увеличение проголосовавших за список кандидатов за счет привлечения в качестве кандидата лица с высоким политическим рейтингом. Такой кандидат после объявления его победителем сразу отказывается от должности, на которую он избран, не приступая к работе. Мандат переходит его однопартийцу, который, как правило менее известен избирателям. Данная практика десятилетиями применяется в России на выборах разного уровня и приводит к обману народа.

В проекте Кодекса в качестве одной из профилактических мер предусмотрена норма, обязывающая чиновников, то есть лиц, замещающих государственные или муниципальные должности (за исключением Президента Российской Федерации) уходить в предвыборный отпуск. Кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе не позднее чем через семь дней со дня выдвижения должны быть освобождены от выполнения должностных или служебных обязанностей на все время их участия в избирательной кампании. Указанные кандидаты обязаны не позднее чем через десять дней со дня выдвижения представить в избирательную комиссию, регистрирующую кандидатов, списки кандидатов, заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений). Неисполнение данных требований расценивается как использование преимуществ должностного положения. Эффективность данной меры может заключаться в том, что для влиятельных должностных лиц оставлять свои полномочия на 2-3 месяца проблематично. Если же они пойдут на это, то они будут иметь значительно меньше возможностей для использования административного ресурса. В связи с тем, что законодательство не раскрывает термин «освобождение от работы», для работодателя предусмотрена обязанность предоставить кандидату по его заявлению конкретный вид отпуска (ежегодный оплачиваемый отпуск или отпуск без сохранения заработной платы).

6. Отмена так называемых «муниципальных фильтров». В настоящее время для участия в выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации кандидат должен собрать подписи от 5 до 10 процентов муниципальных депутатов, что негативно отражается не только на самих выборах и реализации избирательных прав граждан, но и оказывает отрицательное влияние на развитие институтов местного самоуправления. Кандидат с соответствующим «административным ресурсом» оказывает давление на муниципальных депутатов, собирает необходимое число подписей за себя и «угодных» кандидатов, чтобы не допустить до участия в выборах «неудобных» конкурентов. Муниципальный фильтр позволяет действующим руководителям регионов подбирать послушных соперников и фактически управлять выборным процессом. Изменения направлены на демократизацию избирательных процедур и предусматривают отмену механизма муниципального фильтра на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в отношении кандидатов, выдвинутых политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и имеющими фракцию в

Государственной Думе.

7. Принцип неизменности нормативной правовой базы в период избирательной кампании приобретает особое значение. В последнее время широкое распространение приобрело манипулирование избирательным законодательством перед самым началом избирательной кампании. По данным ЦИК РФ, на 11 сентября 2022 года были назначены 4 686 избирательных кампаний. Самые крупные из них - прямые выборы глав 14 регионов, шести региональных парламентов и 12 городских советов административных центров регионов. Уполномоченными органами решения о проведении выборов приняты в период с 3 по 26 июня 2022 года. При этом, более чем в половине субъектов Российской Федерации последние редакции изменений региональных законов о выборах приняты менее чем за 30 дней до старта избирательных кампаний. В связи с этим законопроектом предлагается применять нормативные акты (по вопросам подготовки и проведения выборов), которые вступили в законную силу за шесть месяцев до дня назначения выборов.

8. В Кодексе предлагается отказаться от формирования избирательных участков со значительным числом избирателей. В настоящее время в городах федерального значения, административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации, городских округах с численностью избирателей свыше 500 000 допускается образование участков с числом избирателей, превышающим три тысячи человек.

Необходимо установить верхний предел численности избирателей на участках до трех тысяч человек.

9. Проект Кодекса предусматривает дальнейшее совершенствование системы формирования и деятельности избирательных комиссий. На сегодня многочисленные нарушения избирательных прав граждан обусловлены беспринципностью и безответственностью избирательных комиссий, их зависимостью от исполнительных органов власти. Ежегодно фиксируется значительное число случаев нарушений членами участковых избирательных комиссий норм, регулирующих организацию, проведение голосования и установление его итогов, а также нарушения прав других участников избирательного процесса.

Широкий резонанс вызвали нарушения, допущенные при голосовании вне помещения для голосования: члены комиссии осуществляли выезды к избирателям в отсутствие их заявлений, без реестра избирателей, голосование в психоневрологических диспансерах происходило под контролем сотрудников, имелись случаи организации голосования для сотрудников на территориях производственных предприятий, а также факты сокрытия от наблюдателей реестров голосовавших на дому.

Нарушение целостности сейф-пакетов, отсутствие пломбы, их подмена, выявление сейф-пакетов с идентичными номерами.

Без внимания комиссий остаются заявления граждан о грубых нарушениях свободы осуществления избирательных прав.

Избирательные комиссии будут формироваться на основании предложений политических партий, в первую очередь, из представителей политических партий, допущенных к распределению мандатов в Государственной Думе Федерального

Собрания Российской Федерации, законодательных органах субъектов Российской Федерации. Оставшиеся вакантные места распределяются путем жеребьевки между представителями иных политических партий и общественных организаций.

Политическая партия, по предложению которой назначен член комиссии, вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий этого члена с внесением предложения по кандидатуре нового члена комиссии.

Особое мнение члена комиссии с правом решающего голоса, несогласного с позицией комиссии, должно публиковаться совместно с принятым решением.

10. Корректируются требования к работе избирательной комиссии, которая в соответствии с проектом Кодекса не вправе отказать в регистрации кандидата (списка кандидатов) в случае неизвещения (несвоевременного извещения) его о фактах выявления неполноты сведений о кандидате, отсутствия каких-либо документов, неверного их оформления. Данные нарушения также не могут являться основанием для отмены регистрации кандидата или списка кандидатов.

11. Исходя из принципов открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий, в помещении для голосования обязательно должны применяться средства видеонаблюдения и при наличии технической возможности - трансляция изображения в сети «Интернет».

По требованию кандидата в депутаты или любого члена избирательной комиссии им предоставляется доступ к результатам видеонаблюдения и выдается копия изображения. Лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов, разрешается ведение фото- и видеосъемки.

12. Проектом Кодекса предлагается не включать военнослужащих по призыву в списки избирателей для участия в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В большинстве случаев они никак не связаны с той территорией, где проходят службу, и соответственно, не могут объективно оценивать кандидатов на ту или иную выборную должность. При этом практика проведения региональных выборов показывает, что явка таких военнослужащих на голосование почти всегда составляет 99,9 процентов, в то время как другие избиратели достаточно пассивны. В связи с этим участие призывников в региональных выборах по одномандатным округам может предопределить результаты голосования.

13. Разрешается в уведомительном порядке проводить предвыборную агитацию в форме агитационных митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, если это не создает препятствия для функционирования органов государственной власти, общественного транспорта и работы специальных служб. Депутаты всех уровней вправе вести предвыборную агитацию, сбор подписей избирателей наряду с политическими партиями, если при этом не используются преимущества служебного положения.

14. Законопроект предлагает ввести норму, позволяющую взыскивать расходы на подготовку и проведение повторных выборов в связи с отказом от участия кандидата в выборах или отзывом кандидатов без вынуждающих обстоятельств. В настоящее время в законодательстве отсутствуют основания для взыскания расходов с кандидатов, отказавшихся от участия в повторном голосовании, из-за чего избирательные комиссии вынуждены передвигать сроки проведения

голосования либо назначать повторные выборы.

15. В проекте предусматривается, что при процедуре предварительного голосования запрещается бесплатное использование политическими партиями помещений, технических и транспортных средств, принадлежащих государственным и муниципальным учреждениям, а также избирательным комиссиям. Расходы на проведение предварительного голосования финансируются из бюджета центральных органов политической партии.

16. Избирательному объединению по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом или уставом предоставляется безусловное право отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также в порядке, предусмотренном его уставом, исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов.

17. В случае использования на выборах вместо стационарных ящиков для голосования технических средств подсчета голосов предусмотрен механизм проведения контрольного подсчета голосов избирателей. Вышестоящая избирательная комиссия, получив протоколы участковых комиссий об итогах голосования, путем жеребьевки определяет избирательные участки, в которых необходимо провести контрольный (ручной) подсчет голосов избирателей, о чем извещает нижестоящие комиссии.

18. Проектом Кодекса предусмотрено, что при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации голосование может быть отложено по решению ЦИК РФ. На территории муниципального образования решение о проведении муниципальных выборов принимает избирательная комиссия субъекта Российской Федерации. Такой порядок существует согласно действующему законодательству. При этом предлагается увеличить предельный размер расходования средств избирательного фонда с 20 до 30 процентов, поскольку в случае отложения голосования кандидатам в депутаты и партиям агитацию придется начинать фактически заново.

19. Законопроектом предлагается определить единый способ распределения мандатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и депутатов выборных органов местного самоуправления.

20. Предусмотрен ряд мер, направленных против фальсификации итогов голосования: восстановление права общественных объединений направлять наблюдателей на избирательные участки, возврат права на участие в работе избирательных комиссий всех уровней членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, обязательное использование одноразовых номерных пломб, распределение обязанностей между членами участковой избирательной комиссии в процессе голосования и подсчета голосов на основе жеребьевки и др.

21. Проектом Кодекса предусмотрено, что граждане и организации вправе обращаться с жалобами на нарушения избирательных прав граждан, права на участие в референдуме, иные нарушения законодательства Российской Федерации о выборах и референдуме в избирательные комиссии, а также в органы прокуратуры,

внутренних, дел, следственного комитета, к Уполномоченному по правам человека, в суд. В то же время законопроект не предусматривает порядок привлечения нарушителей избирательного законодательства к административной и уголовной ответственности. Это задача КоАП РФ и УК РФ.

Предлагается поддержать проект постановления Законодательного Собрания Пермского края "О проведении заседания круглого стола".