

## **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

### **к проекту Избирательного кодекса Российской Федерации**

Идея разработки Избирательного кодекса Российской Федерации как федерального нормативного правового акта, закрепляющего наиболее важные требования к проведению всех видов выборов в Российской Федерации, не нова. Первая попытка создать Избирательный кодекс была предпринята в 1992 году в рамках плановой законотворческой деятельности Комитета Верховного Совета РФ по вопросам работы Советов народных депутатов и развития самоуправления. Разработкой этого документа впоследствии занимались политические партии, экспертное сообщество, а также специалисты в области избирательного права.

В основу проекта положены результаты комплексного анализа федерального и регионального законодательства о выборах, судебной практики, актов международного права, а также анализа работы в избирательных кампаниях последних лет многотысячной армии активистов КПРФ и сторонников партии.

Основная цель предлагаемого проекта – демократизация российского избирательного законодательства, обеспечение избирательных прав граждан при сохранении основных принципов федерализма. Проект направлен на систематизацию действующего законодательства о выборах и референдуме, устранение в нем противоречий, пробелов и дублирования норм. Он призван сделать процесс правоприменения в данной области более понятным и удобным.

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

Законопроект предполагает, что федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны ему противоречить. При выявлении такого расхождения применяется настоящий 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 части организации и проведения выборов сохраняются принципы обязательности, периодичности, альтернативности и гласности выборов.

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). В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации избирается 450 депутатов, из них 225 - по одномандатным округам (избирается по одному депутату от каждого округа по мажоритарной системе относительного большинства) и 225 - по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов от политических партий. При этом избиратель получает два голоса: одним он голосует за конкретного кандидата, баллотирующегося в данном избирательном округе, а другим - за политическую партию. Таким образом, наиболее полно учитываются как политические (партийные), так и индивидуальные предпочтения избирателей.

К достоинствам смешанной избирательной системы относится то, что она способствует укрупнению политических партий при одновременном соблюдении принципа пропорциональности, предоставляет возможность сохранения связи между избирателями и wybranными ими депутатами. В последнее время наблюдается негативная тенденция «департизации», то есть уменьшение доли депутатов, избираемых в региональные парламенты по партийным спискам. Более того, с 2022 года регионы вправе использовать исключительно мажоритарную систему, что ведет к снижению значения партий в политической жизни России. В связи с этим законопроект предусматривает, что половина региональных и муниципальных депутатов избирается по пропорциональной системе, а остальные депутаты по одномандатным округам по мажоритарной избирательной системе.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П отметил, что «смешанная избирательная система существует в ряде демократических государств и в своей основе, как показывает мировой опыт, совместима с общепризнанными принципами, нормами международного права и соответствует предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа».

Структура проекта традиционна для кодифицированных нормативных правовых актов. Она включает Общую часть, относящуюся ко всем выборам и референдумам, проводимым в Российской Федерации, и Особенную часть, содержащую специальные нормы, касающиеся выборов различного уровня (Президента РФ, депутатов Государственной Думы, выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, выборы депутатов

законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, выборы депутатов представительных органов местного самоуправления, а также референдумов). В начале документа приведен словарь терминов.

Основные нововведения законопроекта следующие:

1. Выборы проводятся в последнее воскресенье марта, что повысит явку избирателей, 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 народа к результатам конкретной избирательной кампании, а также к институту всей избирательной системы.

3. Отказ от дистанционного электронного голосования (далее – ДЭГ), которое нарушает право на свободу и тайну голосования. В средствах массовой информации широко обсуждались недостатки, выявленные в ходе выборов в Государственную Думу 17-19 сентября 2021 года, что привело к недоверию избирателей. Как показали события, такая система позволяет манипулировать информационными данными, поскольку «ключи» от результатов дистанционного электронного голосования находятся в руках государства. При многочасовой задержке обнародования результатов ДЭГ, по мнению политиков и юристов, в г. Москве произошла массовая подмена голосов в пользу партии власти.

Система электронного наблюдения крайне несовершенна и требует дальнейшей разработки. Ряд стран уже более 10 лет ведут разработки в области интернет-голосования, однако к масштабному их использованию пока практически никто не перешел (Индия, Бразилия, Эстония, США, Нидерланды, Великобритания, Германия). При этом в последних трех государствах, в которых изначально такая форма выборов получила распространение, в итоге ограничили его применение из-за несовершенства технологии и вернулись к более надёжному традиционному методу голосования. Такие же эксперименты проводились во Франции и Швеции. Швейцария пыталась внедрить систему удаленного голосования через интернет в 2019 году, но проект заморожен по причине уязвимости системы от внешних факторов. Таким образом, многие страны практически безуспешно пытаются внедрить новые системы. Причем все они кардинально отличаются от российской тем, что избиратели голосуют электронным способом на избирательных участках, а не дома.

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 и неприемлемы для демократического общества.

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.

Активнее всех такие методы использует партия «Единая Россия». Не стала исключением избирательная кампания 2021 года, в ходе которой такие приемы использованы в значительных объемах. Партия «Единая Россия» одержала победу на выборах, поскольку избиратели отдали свои голоса за всем известных министров, глав регионов, медийных лиц, которые в дальнейшем остались на своих прежних высоких должностях. При этом 82 освободившихся мандата подлежали перераспределению. В течение нескольких недель Центральная избирательная комиссия РФ не могла утвердить и огласить список избранных депутатов, так как все это время поступали заявления об отказе от мандатов. За несколько часов до первых организационных сборов думских фракций ЦИК РФ продолжала регистрировать новых депутатов, получавших мандаты отказников. Процесс проходил непросто. Не все мандаты удавалось «пристроить» с первого раза, некоторые передавались из рук в руки по несколько раз. Такая ситуация недопустима.

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. При этом семидневный срок для предоставления в избирательную комиссию соответствующих приказов (распоряжений) об отпуске исчисляется не со дня регистрации кандидата, а со дня его выдвижения. 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% 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 РФ в отношении кандидатов, выдвинутых политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и имеющими фракцию в Госдуме.

**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 назначены 4 686 избирательных кампаний. Самые крупные из них – прямые выборы глав 14 регионов (кроме того, главу из списка кандидатов, предложенного президентом России, изберут депутаты Парламента Адыгеи), 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, в которых назначены выборы, последние редакции изменений региональных законов о выборах приняты менее чем за 30 дней до старта избирательных кампаний. Особенно «отличились» в этом отношении законодатели Владимирской, Омской и Сахалинской областей, приняв последнюю редакцию закона менее чем за неделю до начала кампании. Например, в Сахалинской области 15 апреля 2022 года изменили соотношение числа списочных и мажоритарных мандатов. В республике Марий Эл возможность самовыдвижения на выборах главы региона появилось в законе только 30 мая 2022 года, тогда же увеличен «потолок» избирательного фонда кандидата с 30 до 50 млн. руб.

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.** Законопроектом 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. Избирательные участки в России самые большие. Например, в Германии не разрешается образовывать избирательные участки с населением, превышающим 2 500 человек, в Испании установлен размер от 500 до 2 000 избирателей, во Франции – не превышает 1 000 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.

В России 17-19 сентября 2021 года прошли почти 4,5 тысячи избирательных кампаний, в том числе выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации, прямые выборы глав девяти регионов, выборы депутатов 39 региональных парламентов и местные выборы.

При этом вбросы бюллетеней оказались самой массовой технологией искажения результатов выборов. В целом по стране признаны недействительными 40 605 бюллетеней на 157 избирательных участках в 43 регионах.

Несмотря на утверждение ЦИК РФ о том, что в ходе выборов 98% избирательных участков оборудованы системами видеонаблюдения, нарушения в этой сфере значительны. Как правило, они связаны с установлением камер в местах, которые не позволяют полноценно просматривать места выдачи и хранения бюллетеней (Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Удмуртская республика, Забайкальский, Камчатский, Алтайский, Ставропольский края, Еврейская автономная область, Саратовская, Кировская, Брянская, Новосибирская, Оренбургская, Тюменская области). Например, в

Ставропольском крае на избирательном участке № 1085 в Пятигорске в ночь на 18 сентября 2021 года члены комиссии закрыли камеру видеонаблюдения шваброй и тряпкой. Такой способ возмутил многих избирателей. Председатель избирательной комиссии отстранен от должности, результаты голосования за первые два дня голосования признаны недействительными. Этот пример также обсуждался в социальных сетях и назван «пятигорским лайфхаком» (См. [bloknot-stavropol.ru](http://bloknot-stavropol.ru)).

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 (Республика Башкортостан, Республика Крым, Ханты-Мансийский автономный округ, Краснодарский, Приморский края, Тюменская, Оренбургская, Волгоградская, Ульяновская области). Например, в ходе голосования в Республике Крым: в городах Симферополь и Ялта, на 33 избирательных участках доля голосовавших на дому достигала 30-50%, что свидетельствует о явных превышениях полномочий членами избирательных комиссий.

Нарушение целостности сейф-пакетов, отсутствие пломбы, их подмена, выявление сейф-пакетов с идентичными номерами зафиксированы в Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Бурятия, Приморском крае, Смоленской, Липецкой областях. Заявления о фальсификации итогов голосования, нарушении порядка подсчета голосов рассматривались правоохранительными органами в Республике Башкортостан, Республике Мордовия, Ямало-Ненецком автономном округе, Пензенской, Саратовской, Тюменской областях. Имелись массовые случаи недопуска наблюдателей на избирательные участки Республики Башкортостан, Краснодарского края, Волгоградской, Новосибирской областей, Ханты-Мансийского автономного округа. При этом в г. Нефтеюганске (ХМАО) наблюдатели от КПРФ не были допущены ни на один избирательный участок. Фиксировались факты нарушений в оформлении копии протоколов об итогах голосования, не заполнения увеличенной формы протокола об итогах голосования, проведения лотерей на избирательных участках, наличие записей и пометок в списках избирателей, которые не были прошиты и не скреплены печатью и др.

Без внимания комиссий остаются заявления граждан о грубых нарушениях свободы осуществления избирательных прав. Принуждали к массовому голосованию работников бюджетной сферы в Чукотском автономном округе, Республике Тыва, Томской, Иркутской, Новосибирской, Омской,

Смоленской, Тамбовской, Оренбургской, Липецкой областях, в г. Москве. В Центризбиркоме зафиксировали такие факты в 45 субъектов Российской Федерации. Так, в г. Москве поступило много жалоб от работников бюджетной сферы на принуждение к дистанционному голосованию. По подсчетам журналистов, с требованием зарегистрироваться в электронном голосовании столкнулись сотрудники не менее 59 бюджетных столичных организаций, в которых работают по меньшей мере 240 тысяч человек. Сотрудник одной из коммунальных организаций рассказал, что его с коллегами принуждали зарегистрироваться на Mos.ru, представить скриншоты регистрации, в случае отказа угрожали увольнением.

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.

С целью повышения независимости, самостоятельности, вывода из-под влияния правящей партии и исполнительных органов власти в состав избирательных комиссий не могут входить государственные и муниципальные служащие. Председатель, заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии любого уровня должны представлять различные политические партии. Председателем участковой избирательной комиссии не может быть руководитель организации, где располагается помещение для голосования. Председатель избирательной комиссии не должен иметь преимуществ в процессе голосования при принятии решений (не имеет решающего голоса в случае равного числа голосов членов комиссии с правом решающего голоса, поданных «за» или «против»).

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 кандидатах, отсутствия каких-либо документов, неверного их оформления. Данные нарушения также не могут являться основанием для отмены регистрации кандидата или списка кандидатов.



В законопроекте предложены способы исключения поводов для административного давления на кандидатов в депутаты и формальных подходов при принятии решения комиссией о наличии (отсутствии) нарушений по предоставлению и оформлению документов. Например, в случаях, когда кандидат в заявлении о согласии баллотироваться, допустил ошибку в указании места рождения, не указал район проживания в городе федерального значения, в протоколе о выдвижении имеются опiski в инициалах кандидата, в сведениях о доходах и имуществе не заполнены соответствующие графы при отсутствии недвижимости и ценных бумаг и т.д. Поэтому предлагается ввести критерий существенности нарушений применительно к полноте и недостоверности представленных кандидатом сведений. Полагаем необходимым признавать таковыми лишь факты, которые имеют значение для формирования выбора избирателя в поддержку того или иного кандидата, свидетельствуют о несоблюдении принципа равенства всех кандидатов перед законом, укрывают сведения, препятствующих лицу участвовать в выборах в качестве кандидата.

Ярким примером проявления необоснованного формализма при решении вопроса об отмене регистрации кандидатов явились выборы в Ульяновскую городскую Думу в 2020 году. Более половины от общего количества первоначально зарегистрированных кандидатов, выдвинутых КПРФ, были сняты судом первой инстанции и не смогли принять участие в предвыборной агитации и выборах. Лишь в кассационной инстанции удалось убедить суд, что представленные документы (выписка из постановления отчетно-выборной конференции) подтверждают однозначное решение политической партии о выдвижении соответствующих кандидатов в депутаты, а отдельные недостатки оформления являются несущественными. В силу указанных причин большинство кандидатов не смогли принять полноценное участие в агитации, а также в избирательной кампании, которая уже практически завершилась к моменту отмены незаконных судебных актов. Поэтому выбор должен делать избиратель, а не комиссия. Комиссия, если считает нужным, должна информировать избирателей о нарушении.

**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». Их применение на избирательных участках было предусмотрено только во время выборов Президента Российской Федерации. Закупленное за счет средств федерального бюджета и размещенное на избирательных участках видеоборудование и разработанные программы для избирательных процедур были оформлены в собственность ПАО «Ростелеком» и в настоящее время не используются. Вследствие этого многие, в том числе экономически развитые регионы и города

под предлогом отсутствия финансирования не используют на выборах средства видеонаблюдения, что снижает доверие к процедуре выборов и власти в целом.

Законопроектом предлагается ввести на выборах любого уровня обязательность применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования, за исключением специализированных учреждений (больницах и других стационарных медицинских организациях, в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, иных местах временного пребывания, воинских частях, на судах и т.д.).

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 аудиозаписи, фото- и видеосъемки.

**12.** Законопроектом предлагается не включать военнослужащих по призыву в списки избирателей для участия в выборах 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%, в то время как другие избиратели достаточно пассивны в этом вопросе. В связи с этим участие призывников в региональных выборах по одномандатным округам может предопределить результаты голосования. Этот механизм часто используется в регионах, где есть крупные воинские формирования. Известны факты перебрасывания военнослужащих из одного региона в другой, якобы под видом учений. Необходимо исключить незаконные манипуляции и отказаться от такой административной избирательной технологии.

Также нуждается в законодательном регулировании порядок доступа кандидата в депутаты в период избирательной кампании в закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). В субъектах Российской Федерации имеются 42 таких специальных объекта, въезд в которые осуществляется в особом разрешительном порядке, и процедура согласования занимает длительные сроки. В силу этого кандидаты в депутаты не могут полноценно проводить в них предвыборную агитацию и оказываются в неравном положении по сравнению с кандидатами, постоянно зарегистрированными в ЗАТО. В связи с этим предусмотрен упрощенный порядок прохода в ЗАТО кандидатов в депутаты.

**13.** Разрешается в уведомительном порядке проводить предвыборную агитацию в форме агитационных митингов, демонстраций, шествий и

пикетирований, если это не создает препятствия для функционирования органов 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.

В совместных агитационных мероприятиях (дискуссии, «круглые столы», в радио- и теледебатах) кандидаты принимают личное участие. Доверенным лицам такое право не предоставлено. Проведение дебатов является одним из наиболее действенных способов узнать позиции кандидатов по вопросам, представляющим общественный интерес, их качества как публичных политиков, привлечь значительное число избирателей к обсуждаемым вопросам и побудить их к участию в избирательном процессе. Такие действия формируют у избирателя собственное мнение о кандидате, поэтому доверенных лиц из этого процесса необходимо исключить.

**14.** Проектом Кодекса предусмотрено восстановление для избирателей возможности голосовать против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в статье 4 предусмотрела, что принцип прямого избирательного права означает и право голосовать против всех кандидатов или списков кандидатов. В России голосование против всех допускается лишь на местном уровне в отдельных субъектах. Представляется, что в современных условиях позиция голосования против всех кандидатов необходима: в этом случае она трансформируется в форму общественного контроля за законностью и демократичностью выборов (избиратели, таким образом, могут помешать использовать их голоса).

**15.** 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.

Избирательному объединению предоставлено безусловное право отзыва кандидата в депутаты, и не только в тех случаях, которые предусмотрены действующим законодательством (ограничение кандидата судом в дееспособности, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья и др.) или уставом.

**16.** 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.

**17.** 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%, поскольку в случае отложения голосования кандидатам в депутаты и партиям агитацию придется начинать фактически заново.

**18.** 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 представительных органов местного самоуправления. Наиболее простой и справедливый – способ естественной квоты Хэйра-Нимейера (метод наибольших остатков), это частное от деления суммарного числа голосов, полученных партиями, между которыми размещаются мандаты, на число распределяемых мандатов. Остальные мандаты выделяются по правилу наибольшего остатка, то есть сначала дополнительный мандат получает партия с наибольшим остатком, затем следующая за ней по величине остатка и так далее до исчерпания всех не распределенных при первичном распределении мандатов. Таким образом, предоставление депутатских мандатов происходит пропорционально полученным голосам. Этот способ используется на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с 1993 года.

**19.** В законопроекте предусмотрено, что отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением референдума Российской Федерации, регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», Избирательным кодексом. В документе дано понятие референдума, отражены принципы его проведения, предусмотрены права граждан в референдуме, определены его этапы, статус участников, источники формирования фондов

референдума, условия информационного, агитационного обеспечения, гарантии прав избирателей, определение результатов и итогов референдума.

В законопроект не включены вопросы формирования Конституционного Собрания – особого органа высшей (учредительной) власти, способного изменить существующую модель общественного и государственного устройства. Данная задача должна быть разрешена в ходе принятия Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации».

**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 членам 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.** Законопроектом 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 органы прокуратуры, внутренних дел, следственного комитета, избирательные комиссии, а также 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.