

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2023 ГОДУ

Аннотация. В статье рассматриваются изменения, внесенные в избирательное законодательство Российской Федерации в 2023 году. В частности, анализируются федеральные законы от 3 апреля 2023 года № 109-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“, от 28 апреля 2023 года № 153-ФЗ „О внесении изменений в статьи 33 и 62 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“, от 29 мая 2023 года № 184-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“, от 10 июля 2023 года № 286-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“, от 31 июля 2023 года № 407-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Предложены меры по дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства.

Ключевые слова: избирательное право, избирательное законодательство, совершенствование избирательного законодательства, федеральные законы, изменения, законодатель.

IMPROVEMENT OF ELECTORAL LEGISLATION THE RUSSIAN FEDERATION IN 2023

Abstract. The article examines the changes made by the legislator to the electoral legislation of the Russian Federation in 2023. In particular, federal laws No. 109-FZ dated April 03, 2023 «On Amendments to Article 4 of the Federal Law „On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation“, dated April 28, 2023 No. 153-FZ „On Amendments to Articles 33 and 62 of the Federal Law the law „On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation“, dated May 29, 2023 No. 184-FZ „On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation“, dated July 10, 2023 No. 286-FZ „On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation“, No. 407-FZ dated July 31, 2023 „On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation». The measures for further improvement of the electoral legislation are proposed.

Keywords: electoral law, electoral legislation, improvement of electoral legislation, federal laws, amendments, legislator.

Как отмечает С.А. Авакьян, «совершенствование избирательного законодательства и обеспечение максимальной реализации как избирательных, так и всех иных, сопутствующих прав и свобод граждан — актуальная задача российской практики и теории» [1, с. 18]. По мнению Н.А. Бобровой, «выборы, избирательное право, ответственность за его нарушения являются существенными элементами конституционного строя» [2, с. 212–216; 3, с. 174]. П.П. Баранов причиной не прекращающейся законодательной и иной деятельности по совершенствованию федеральных, региональных и муниципальных избирательных процедур и механизмов называет то, что «российское государство постоянно стремится сформировать в обществе представление о действующей власти как об эффективном и, что особенно важно, легитимном механизме реализации идеи народовластия» [4, с. 98].

Действительно, с момента вступления в силу Основного закона России о выборах и референдумах его реформирование не завершилось ни на мгновение, из года в год в стране наблюдается все большая динамика по его модернизации. 2023 год, как и предыдущие годы, был богат на изменения в избирательном праве.

Изменения в избирательное законодательство от 3 апреля 2023 года

С принятием Федерального закона от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, который предусмотрел возможность проведения голосования на референдумах всех уровней (федеральном, региональном и местном) в течение нескольких дней подряд (но не более 3 дней), в избирательном законодательстве образовался правовой пробел.

Дело в том, что на тот момент действующая редакция Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — в том числе ФЗ № 67) условия участия граждан, достигавших в период проведения голосования возраста 18 лет, в региональном и местном референдумах (если они проводятся в течение нескольких дней) не определяла, а условия реализации права на участие в референдуме, в других действиях по его подготовке и проведению, связанные с достижением гражданами в обозначенный период времени возраста 18 лет, были предусмотрены только для референдумов Российской Федерации.

С целью ликвидации названного правового пробела по законодательной инициативе Тульской области был принят Федеральный закон от 3 апреля 2023 года № 109-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального

¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 173.

закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»².

За принятие закона проголосовало 354 депутата, 1 депутат в ходе голосования воздержался. Закон был подписан Президентом России В.В. Путиным 3 апреля 2023 года и в этот же день опубликован.

Изменения в избирательное законодательство от 28 апреля 2023 года

На протяжении длительного времени своего действия ФЗ № 67 предусматривал, что документы кандидата по причине его болезни могут быть представлены в избирательную комиссию иными лицами, при этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения.

Вместе с тем Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³ на момент своего принятия и действия не содержит в себе понятия «стационарное лечебно-профилактическое учреждение», а использует понятие «медицинская организация».

Федеральный закон от 28 апреля 2023 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в статьи 33 и 62 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ был принят Государственной Думой по инициативе Законодательного собрания Оренбургской области как раз с целью приведения терминологии Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в соответствие с понятиями, используемыми в Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

За принятие закона проголосовало 354 депутата, 1 депутат в ходе голосования воздержался. Закон был подписан Президентом России В.В. Путиным 28 апреля 2023 года и в этот же день опубликован.

² Федеральный закон от 3 апреля 2023 г. № 109-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» // Российская газета. 2023. № 74.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 263.

⁴ Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в статьи 33 и 62 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» // Российская газета. 2023. № 95.

Изменения в избирательное законодательство от 29 мая 2023 года

28 марта 2023 года сенаторами А.А. Клишасом и В.С. Тимченко, депутатами Государственной Думы П.В. Крашенинниковым, Д.Ф. Вяткиным, Л.Г. Ивлевым, Д.В. Ламейкиным, А.Н. Диденко и В.А. Даванковым в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который, как сказано в пояснительной записке к проекту закона, направлен на дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах.

18 мая 2023 года законопроект был принят Государственной Думой в окончательном третьем чтении, за его принятие проголосовало 306 депутатов, против — 75, а уже 24 мая 2023 года он был одобрен Советом Федерации и в этот же день направлен Президенту России для подписания.

29 мая 2023 года законопроект был подписан Президентом Российской Федерации В.В. Путиным и опубликован.

Федеральный закон от 29 мая 2023 года № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ предусмотрел возможность формирования специальных (экстерриториальных) участковых комиссий, а также установил, что общественные палаты вправе назначить наблюдателей.

Положениями закона также предусмотрен отказ от голосования с использованием открепительных удостоверений: развитие механизма «Мобильный избиратель» привело к тому, что на практике институт открепительных удостоверений стал не востребовавшимся, а возможность их применения остается лишь в небольшом количестве регионов.

Кроме того, закон закрепил обязанность зарегистрированного кандидата в случае появления у него судимости представить в зарегистрировавшую его избирательную комиссию сведения об указанной судимости в письменной форме.

Впервые в истории современного российского избирательного законодательства закон предусмотрел, что при проведении выборов на территории субъектов Российской Федерации, принятых в состав Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁶, особенности реализации отдельных положений ФЗ № 67 могут устанавливаться законами указанных субъектов.

⁵ Федеральный закон от 29 мая 2023 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2023. № 120.

⁶ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2001. № 247.

Изменения в избирательное законодательство от 10 июля 2023 года

18 декабря 2020 года Правительство России внесло в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который был подготовлен во исполнение подпункта «в» пункта 1 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента России от 29 июня 2018 года № 378, и направлен на освобождение от ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации или муниципальные должности государственных (муниципальных) служащих, а также иных физических лиц, в отношении которых федеральными законами в целях противодействия коррупции установлена такая ответственность.

Законопроектом предусматривалось, что физическое лицо освобождается от ответственности в случае, если несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, признается следствием независящих от него обстоятельств. Соблюдение указанных ограничений, запретов и требований, а также исполнение указанных обязанностей должно быть обеспечено физическим лицом не позднее чем через один месяц со дня прекращения действия независящих от него обстоятельств, препятствующих соблюдению указанных ограничений, запретов и требований, а также исполнению указанных обязанностей, если иное не установлено федеральными законами.

Независящими от физического лица обстоятельствами признаются находящиеся вне контроля затронутого ими физического лица чрезвычайные и непредотвратимые обстоятельства, которых при данных условиях нельзя было ожидать или избежать либо которые нельзя было преодолеть, которые исключают возможность соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения обязанностей, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции. К таким обстоятельствам, в частности, относятся: стихийные бедствия (в том числе землетрясение, наводнение, ураган), пожар, массовые заболевания (эпидемии), забастовки, военные действия, террористические акты, запретительные или ограничительные меры, принимаемые государственными органами (в том числе государственными органами иностранных государств) и органами местного самоуправления. Независящими от физического лица обстоятельствами не могут быть признаны регулярно повторяющиеся и прогнозируемые события и явления, а также обстоятельства, наступление

которых зависело от воли или действий физического лица, ссылающегося на наличие этих обстоятельств.

Условием признания независящих от физического лица обстоятельств основанием для освобождения этого лица от ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции, является установленная комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (иным коллегиальным органом, осуществляющим функции указанной комиссии) причинно-следственная связь между возникновением этих обстоятельств и невозможностью соблюдения указанных ограничений, запретов и требований, а также исполнения указанных обязанностей.

Корреспондирующие изменения предлагалось внести и в ряд других законодательных актов Российской Федерации в целях приведения их в соответствие с изменениями, вносимыми в том числе в ФЗ № 67.

27 июня 2023 года законопроект был принят Государственной Думой в третьем окончательном чтении; за его принятие проголосовало 302 депутата, против — 36; 4 депутата воздержались. 5 июля 2023 года он был одобрен Советом Федерации и в этот же день направлен Президенту России для подписания. 10 июля 2023 года законопроект был подписан Президентом Российской Федерации В.В. Путиным и опубликован.

Изменения в избирательное законодательство от 31 июля 2023 года

6 февраля 2023 года Парламентом Кабардино-Балкарской Республики в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который разработан с целью унификации понятий, используемых в федеральном законодательстве.

Так, законопроект предусмотрел приведение понятийного аппарата, применяемого в том числе в ФЗ № 67, в соответствие с понятиями и терминами, используемыми применительно к отношениям, связанным с гражданством Российской Федерации, в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁷, то есть замену понятия «утрата гражданства Российской Федерации» понятием «прекращение гражданства Российской Федерации».

25 июля 2023 года законопроект был принят Государственной Думой в третьем окончательном чтении, за его одобрение проголосовало 345 депутатов, трое депутатов воздержались. 28 июля 2023 года он был утвержден

⁷ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 100.

Советом Федерации и в этот же день направлен Президенту России для подписания. 31 июля 2023 года законопроект был подписан Президентом России В.В. Путиным и опубликован.

* * *

Как мы видим из анализа вышеприведенных нормативных правовых актов, в прошедшем 2023 году федеральным законодателем принимались меры по совершенствованию действующего в стране избирательного законодательства.

Вместе с тем, исходя из анализа избирательного законодательства, судебной практики, юридической литературы и научных трудов отечественных конституционалистов, нужно отметить, что и актуальное избирательное законодательство России нуждается в совершенствовании.

Так, по мнению Н.Ю. Турищевой, «равенство прав участников избирательного процесса, имманентное понятию выборов, не всегда находит подтверждение при „столкновении“ субъективного и коллективного интересов при осуществлении партийного выдвижения» [4, с. 30], «наличие таких категорий, как „неопределенный круг лиц“ и „основной объект использования“, не имеющих четких законодательных определений и носящих ярко выраженный оценочный характер, оставляет открытыми вопросы толкования соответствующих норм» [6, с. 89].

Как отмечает Е.И. Колюшин, «анализ функционирования инновационных технологий свидетельствует о разновекторном и противоречивом воздействии их на избирательный процесс: от создания удобств для участников до усложнения структуры, замены избирательных действий транзакциями» [7, с. 124].

И.С. Копыткова, рассматривая проблемы инвалидов при реализации ими своих избирательных прав, выделяет существование ряда существенных проблем, среди которых: отсутствие полной единой базы необходимых сведений об инвалидах; отсутствие реальной доступной и безбарьерной среды; отсутствие у членов избирательных комиссий опыта взаимодействия и практических навыков работы с инвалидами и другие [8, с. 87].

Е.А. Попова, говоря о правовых позициях Верховного Суда Российской Федерации по вопросам, связанным с отказами в заверении партийных списков на выборах депутатов региональных парламентов в связи с выявленными нарушениями законодательства о политических партиях при проведении партийных мероприятий, подчеркивает, что «Федеральный закон № 67-ФЗ не содержит перечня нарушений требований законодательства о политических партиях, выявление которых при проведении партийного мероприятия влечет отказ в заверении партийного списка. (...) отсутствие в избирательном законодательстве такого перечня усложняет задачу, стоящую перед избирательными комиссиями, по проведению соответствующей проверки» [9, с. 38].

По нашему мнению, нерешенными законодателем до настоящего времени остаются и многие другие проблемы, имеющиеся в российском избирательном праве, в числе которых необходимо особо отметить:

- использование при выдвижении на выборах так называемых «кандидатов-двойников», кандидатов, имеющих одинаковые фамилии, имена, отчества;
- возможность составления повторного протокола об итогах голосования;
- вопросы сохранности в ночное время избирательных бюллетеней, помещаемых в сейф-пакеты либо конверты;
- упразднение института членов территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса;
- регулирование ряда избирательных процедур нормативными правовыми актами ЦИК России, а не законом о выборах.

Резюмируя изложенное, полагаем, что в современном обществе назрела необходимость разработки и принятия избирательного кодекса Российской Федерации, который бы не только кодифицировал в себе, закрепленные в настоящее время нормы избирательного права, но и включил ряд процедурных инструментариев, предусмотренных сейчас подзаконными актами, а также разрешил вопросы, поднимаемые научным сообществом и правоприменителями. Надеемся, что сделанные нами выводы помогут в совершенствовании избирательного законодательства.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Обеспечение прав и свобод граждан в контексте совершенствования избирательного законодательства // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2020. № 2.
2. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2003.
3. Боброва Н.А. О совершенствовании избирательного законодательства и ответственности за его нарушение // Вестник СамГУ. 2012. № 5(96).
4. Баранов П.П. Пути совершенствования избирательных систем в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3.
5. Турищева Н.Ю. Динамизм развития электоральных правоотношений партий и кандидатов // Журнал российского права. 2023. № 10.
6. Турищева Н.Ю. Публично-правовое и частноправовое начала регулирования предвыборной агитации // Журнал российского права. 2020. № 1.
7. Колушин Е.И. Инновационные технологии избирательного процесса в свете верховенства закона // Правосудие. 2021. Т. 3. № 3.
8. Копыткова И.С. Проблемы участия инвалидов в избирательном процессе // Конституционализм и государственное управление. 2023. № 1(29).
9. Попова Е.А. Нарушения требований законодательства о политических партиях при проведении партийного мероприятия как основания для отказа в заверении списка кандидатов на выборах депутатов регионального парламента: некоторые правовые позиции Верховного Суда РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 10.