

# ПОДГОТОВКА НОВЫХ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССАМ 2023 ГОДА

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОКЛАДА

**1.** После вхождения в состав Российской Федерации в октябре 2022 года Донецкая Народная республика, Луганская Народная Республика, Херсонская и Запорожская области вступили на путь интенсивной интеграции в российское политико-правовое пространство. Одним из центральных направлений реализации интеграционных процессов в новых регионах является адаптация избирательной инфраструктуры к российским стандартам и требованиям. Данный процесс имеет большое значение для нормализации общественно-политической жизни, развития на территории новых регионов органов государственной и муниципальной власти, общественных институтов, а также дальнейшего совершенствования системы управления в новых субъектах.

**2.** Несмотря на имеющиеся сложности в организации выборов, новые регионы имеют достаточные стартовые условия для проведения избирательных кампаний. Подтверждением тому является успешное проведение референдумов в 2022 году о вхождении в состав Российской Федерации, организованные органами государственной и муниципальной власти регионов при поддержке институтов гражданского общества. Наибольший опыт имеют ЛНР и ДНР, где, начиная с 2014 года, была сформирована собственная избирательная система, основанная на российских электоральных практиках, успешно обозначены ее правовые и политические контуры. В соответствии с собственным законодательством в период независимости от киевских властей в республиках дважды состоялись всеобщие выборы. В Запорожской и Херсонской областях подобного электорального опыта меньше, но, тем не менее, в этих регионах реализуются необходимые правовые и политические мероприятия по подготовке к проведению выборов.

**3.** В настоящее время в новых регионах происходит трансформация избирательной системы, направленная, в первую очередь, на приведение региональных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством и формирование необходимых правовых и организационных условий для проведения выборов. Во всех четырех субъектах приняты соответствующие региональные законы, определяющие порядок формирования избирательных комиссий, организацию работы и полномочия избиркомов. Одновременно с этим, гибкость и ориентацию на решение приоритетных государственных задач демонстрирует федеральное законодательство, предоставившее большие возможности для регионов в ходе организации избирательных процедур с учетом актуального общественно-политического ландшафта.

**4.** Несмотря на продолжение военных действий в отдельных частях территорий новых регионов, это обстоятельство не должно стать фактором, ограничивающим избирательную субъектность миллионов граждан, проживающих в новых регионах. Согласно нормам Федеральных конституционных законов о принятии и образовании в составе Российской Федерации четырех новых субъектов, выборы в законодательные (представительные) органы планируется провести во второе воскресенье сентября 2023 года, что согласуется с ежегодным общероссийским Единым днем голосования. Кроме того, законы предусматривают обязательное избрание высших должностных лиц субъектов в установленном федеральным законодательством порядке, в том числе в порядке избрания региональными законодательными органами. Исполнение указанных требований нормативно-правовых актов является необходимым для обеспечения общих принципов избирательного законодательства, включающих всеобщность и равенство прав граждан.

**5.** Вместе с тем, фактор проведения специальной военной операции потребовал принятия дополнительных мер по охране жизни и здоровья участников выборов, дополнительных организационных решений по обеспечению гарантий защиты и реализации избирательных прав граждан Российской Федерации. Федеральным законодательством создан правовой алгоритм решения вопроса о порядке проведения выборов в условиях военного положения. Это решение вобрало в себя опыт подготовки и проведения выборов в условиях чрезвычайной ситуации, в том числе в период пандемии. Указанный алгоритм полностью находится в конституционно-правовом поле и, по сути, воплощает в себе конституционный принцип единства системы публичной власти применительно к сфере подготовки и организации выборов.

---

**6.** Перестройка избирательной системы в новых регионах связана также с внедрением в процесс организации и проведения выборов инструментов и механизмов, являющихся неотъемлемыми частями российской практики проведения выборов, соответствующих общепризнанным международным стандартам. В частности, в новых регионах уже актуализируются списки избирателей, разворачивается государственная автоматизированная система «Выборы», обеспечивающая хранение, подсчет и передачу голосов избирателей. Для этого ЦИК России, при поддержке профильных общественных организаций и специалистов в сфере избирательного законодательства, реализует образовательные программы, разрабатывает необходимые информационные и методические материалы.

---

**7.** При реализации мероприятий по подготовке к Единому дню голосования 2023 года и адаптации избирательных систем новых субъектов Федерации используется интеграционный опыт проведения выборов в Республике Крым и городе Севастополе. Практика проведения выборов после вхождения регионов в состав России признана успешной и высокоэффективной. На протяжении последних лет регионы активно внедряют наиболее современные технологии и механизмы голосования, что позволяет определять результаты их интеграции в российскую избирательную систему как позитивные. При этом крымский опыт может быть учтен на всех этапах реализации избирательных процедур, включая организацию работы избирательных комиссий, составление списков избирателей, деятельность наблюдателей по контролю за соблюдением законности и прозрачности выборов.

---

**8.** Важным направлением подготовки новых регионов к выборам становится политическая интеграция, связанная с деятельностью политических партий. В настоящее время все пять парламентских партий объявили о желании участвовать в кампаниях как регионального, так и муниципального уровня в новых субъектах. Отдельные политические силы уже определились с кандидатами на данных кампаниях. Кроме того, наблюдается разворачивание непосредственной партийной работы в крупных городах регионов: регистрация региональных отделений, открытие партийных штабов и общественных приемных, старт информационных кампаний, налаживание коммуникаций с населением. На предстоящих региональных выборах можно ожидать высокую конкурентность на фоне оживления внутривнутриполитической активности. Важным фактором повышенной активности политических партий является борьба за новые электоральные группы, повышение узнаваемости партийных брендов. Многие партии сделали ставку на местных гражданских активистов и лидеров общественного мнения. Для многих из них партии являются удачной платформой для старта политической карьеры в собственном регионе.

---

**9.** Обеспечение интеграционных процессов и подготовка к выборам находятся в центре внимания не только государственных органов, но и институтов гражданского

общества, ведущих регулярную деятельность в новых регионах. Деятельность некоммерческого сектора в сфере организации и проведения выборов распространяется на поддержку гражданских инициатив и общественной инфраструктуры, процессы общественного наблюдения и контроля за выборами, а также противодействие нарушениям избирательного законодательства и недопущение ограничений законных прав граждан. Согласно действующему законодательству, общественники обладают широким набором возможностей для выстраивания комплексной системы наблюдения за избирательным процессом.

**10.** Центральная избирательная комиссия России поддержала проведение выборов в четырех новых регионах по итогам консультаций с Министерством обороны и Федеральной службой безопасности. В рамках Единого дня голосования 10 сентября 2023 года в этих новых субъектах будет проведено около 80 избирательных кампаний различного уровня, включая выборы депутатов региональных представительных органов власти. Данные выборы станут важнейшим этапом в процессе интеграции новых регионов в политическую систему страны.

## ВВЕДЕНИЕ

В октябре 2022 года в состав Российской Федерации вошли четыре новых субъекта — Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Херсонская область и Запорожская область. Первые два региона были признаны Российской Федерацией как независимые государства еще в феврале 2022 года. Именно восстановление территориальной целостности, а также защита населения ДНР и ЛНР от агрессии киевского режима, стали причиной начала специальной военной операции. В период СВО население Херсонской и Запорожской областей, оказавшееся в зоне непосредственных боевых действий, высказало желание войти в состав Российской Федерации на основе общепризнанного права на самоопределение народов. Для этого руководством регионов при поддержке крупнейших общественно-политических сил были организованы референдумы о вхождении в состав России.

Вхождение в состав России стало знаковой точкой в развитии новых регионов, восстановлением исторической и политической справедливости, подтвержденное желанием и запросом на-

селения являться частью российского общества. Жители Донбасса ожидали данного решения на протяжении более чем восьми лет, которые сопровождались активной военной агрессией со стороны нелегитимной украинской власти, реализующей планомерную политику по «усмирению» населения ДНР и ЛНР. Результатом агрессии киевского режима стали фундаментальные нарушения прав человека, повлекшие массовые жертвы среди мирного населения. Запросы населения Донбасса так и не были услышаны киевским руководством, которое не выполнило ни один пункт Минских соглашений, предусматривающих государственную федерализацию и проведение свободных выборов на всей территории Донбасса<sup>1</sup>.

При этом самоопределение жителей Донецкой и Луганской областей состоялось еще в мае 2014 году как прямой ответ на антиконституционный государственный переворот в Киеве, итогом которого стал приход к власти националистических группировок, выступающих с радикальных позиций и реализующих агрессивную антироссийскую политику. Подготовка к референдумам

<sup>1</sup> <https://ria.ru/20150212/1047311428.html>

в Донбассе осуществлялась в кратчайшие сроки и заняла от 3 до 5 недель. При этом украинские власти всячески вмешивались в процесс организации свободного волеизъявления граждан путем ограничения доступа к электронным базам избирателей, массового уничтожения бюллетеней, атак на волонтеров и журналистов, освещающих ход голосования, а также угроз прямой физической расправы над участниками голосования.

Референдумы 2014 года прошли при высокой активности избирателей: в ДНР явка приблизилась к 75%, в ЛНР превысила 75%. За провозглашение независимости проголосовало 89% жителей ДНР и 96% жителей ЛНР<sup>2</sup>. На активность избирателей не повлияли продолжающиеся военные действия, включая регулярные обстрелы украинских вооруженных сил и захваты избирательных участков — самый громкий случай произошел в Красноармейске, где боевики карательного батальона «Днепр» напали на мирных граждан в день голосования. На многих участках образовывались очереди участников референдума. «Выборы прошли легитимно и без существенных нарушений, которые могли бы повлиять на итоги выборов. Теперь мы имеем легитимную власть, Донбасс больше не является частью Украины», — заявили по результатам подсчета голосов в ЦИК ДНР.

Проведение референдума 2014 года способствовало развитию государственного аппарата в народных республиках, включая организацию системы избирательных органов — создание избирательных комиссий различного уровня и формирование соответствующей нормативно-правовой базы. Республиканские избирательные комиссии действовали исходя из актуальных задач и условий военного вре-

мени. К осени 2014 года избирательные комиссии были готовы к проведению первых всеобщих выборов. В ноябре 2014 года состоялись выборы глав республик, а также выборы в представительные органы — Народные Советы. Результаты первых всеобщих выборов способствовали выстраиванию собственной, автономной системы государственного управления, продемонстрировали политическую устойчивость и легитимность местных властей. В 2018 году в республиках состоялись очередные всеобщие выборы. В условиях игнорирования Украиной Минских соглашений, включающих положение об организации выборов, избирательный процесс был продолжен на основании местного законодательства и решений легитимной власти<sup>4</sup>.

После старта специальной военной операции, вследствие угрозы усиления военной агрессии по отношению к населению Донбасса, интенсификация интеграционных процессов освобожденных территорий с Российской Федерацией стала неизбежной и была обусловлена запросами жителей данных регионов. 23-27 сентября 2022 года в ЛНР, ДНР, Запорожской области и Херсонской области состоялись референдумы об их вхождении в состав России. С учетом военной обстановки руководством регионов было принято решение о проведении многодневного голосования, формат которого уже доказал удобство для безопасности избирателей. Аналогично ситуации восьмилетней давности, на участие избирателей не оказали влияние военные действия, обстрелы и угрозы киевской власти: явка в ЛНР составила почти 93%, в ДНР — 98%, в Запорожской области — 85%, в Херсонской области — 77%. Голосование во всех регионах было признано состоявшимся<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> <https://lenta.ru/articles/2014/05/12/referendum/>

<sup>3</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/2603217>

<sup>4</sup> <https://russian.rt.com/ussr/news/570871-lnr-dnr-peskov-vybory>

<sup>5</sup> <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/15883769>

Референдумы состоялись при участии международных наблюдателей, а также при активной работе иностранной прессы, общественных наблюдателей на местах и на территории России. За ходом референдумов следили более 100 наблюдателей из 40 государств<sup>6</sup>. Кроме того, значительная работа была проделана местными общественниками, обеспечившими максимальную прозрачность и чистоту волеизъявления при крайне сложных обстоятельствах.

По результатам подсчета 100% голосов на референдуме в Херсонской области за вхождение в состав Российской Федерации высказались 87% из-

бирателей, в Запорожской области — 93%, в ЛНР — 98%, в ДНР — 99%. Итоги референдумов стали правовой основой для подписания соответствующих международных договоров и последующей их единогласной ратификации российским парламентом<sup>7</sup>. 5 октября 2022 года Президент РФ Владимир Путин подписал закон о принятии в состав Российской Федерации и образовании в составе России четырех новых субъектов. С этого момента начинается процесс глубокой интеграции регионов в российское политико-правовое пространство, а также старт масштабной подготовки к первым региональным выборам.

## НАСТРОЙКА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМ

В настоящее время в новых регионах завершается институциональная достройка избирательной системы, направленная на приведение региональных законов в соответствие с федеральной нормативно-правовой базой. Данный шаг является отправным в процессе формирования необходимых условий для проведения выборов, соответствующих российским национальным стандартам организации избирательного процесса.

Создание новых избирательных органов предоставило Центральной избирательной комиссии РФ возможность предложения кандидатур на должности членов избиркомов новых регионов<sup>8</sup>. Большинство из них уже были главами региональных комиссий в период проведения референдумов и имеют достаточный опыт и компетентность в работе над организацией очередных выборов. Позиция ЦИК России состоит в осуществ-

лении максимальной поддержки региональных избиркомов и ориентации на профессиональные кадры, имеющие опыт работы в регионах. «Логично, что мы подкрепляем их специалистами, которые помогут коллегам адаптироваться к действующим в Российской Федерации избирательным стандартам и в краткий срок, оставшийся до единого дня голосования, органично влиться в нашу избирательную систему», — отметила в феврале с. г. председатель ЦИК России Элла Памфилова<sup>9</sup>. ЦИК России уже запущены проекты по обучению членов региональных и территориальных избиркомов в новых субъектах, направленные на детальную проработку основных процедур избирательного процесса<sup>10</sup>.

В мае 2023 года председатель ЦИК России Элла Памфилова лично посетила Донецкую Народную Республику и Луганскую Народную Республику

<sup>6</sup> <https://tass.ru/politika/17316879>

<sup>7</sup> <https://www.gazeta.ru/social/news/2022/09/27/18666025.shtml>

<sup>8</sup> <https://www.interfax.ru/russia/875437>

<sup>9</sup> <https://life.ru/p/1558848>

<sup>10</sup> <http://vybor-naroda.org/lentanovostey/238298-cik-nachnet-obuchenie-chlenov-izbirkomov-v-novyh-regionah.html>

с рабочим визитом с целью мониторинга подготовки регионов к проведению сентябрьских выборов. По мнению руководителя ЦИК, подготовка к выборам в новых регионах России идет по графику, несмотря на «сложнейшие условия»<sup>11</sup>. Кроме того, Э. Памфилова заявила о выработке новых направлений поддержки регионов при интеграции в избирательную систему России, необходимых для успешного проведения региональных кампаний<sup>12</sup>.

С начала 2023 года во всех четырех субъектах были приняты региональные законы, регламентирующие порядок формирования избирательных комиссий, соответствующие федеральному законодательству. В новых регионах уже сформированы избирательные комиссии субъектов, ответственные за проведение региональных выборов, начат процесс оформления территориальных и участковых комиссий<sup>13</sup>. Создание системы избирательных комиссий является необходимым условием проведения выборов, поскольку подготовка к голосованию занимает несколько месяцев и охватывает все этапы: от объявления выборов и назначения даты голосования — до подсчета голосов и публикации официальных результатов кампании. Организация выборов является сложным процессом, включающим множество формальных процедур, которые должны быть исполнены вне зависимости от текущей военно-политической обстановки. Немаловажным является тот факт, что за избирательными комиссиями закреплена ответственность по обеспечению реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации<sup>14</sup>.

По состоянию на 1 июня во всех четырех новых регионах завершено создание правовой базы проведения выборов. 29-30 мая в четырех субъектах были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок организации и проведения выборов в законодательные (представительные) органы власти и органы местного самоуправления.

Так, на внеочередном заседании Народного Совета ДНР были приняты законы ДНР «О выборах депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики»<sup>15</sup> и «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Донецкой Народной Республике»<sup>16</sup>. Депутаты Народного Совета ЛНР приняли законы ЛНР «О выборах депутатов Народного Совета Луганской Народной Республики»<sup>17</sup> «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Луганской Народной Республике»<sup>18</sup>. Указами врио губернаторов были утверждены Положение о выборах депутатов Херсонской областной Думы первого созыва и Положение о выборах депутатов Законодательного Собрания Запорожской области первого созыва.

В ДНР и ЛНР процесс достройки избирательной системы облегчен, в силу имеющегося у республиканских органов опыта проведения выборов. Обзор нормативной базы показывает, что в республиках успешно реализуется перенос существующих практик организации выборов при условии их адаптации к федеральному законодательству.

<sup>11</sup> <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2023/05/14/974938-pamfilova-podgotovke-viboram-novih-regionah>

<sup>12</sup> <https://expert.ru/2023/05/14/pamfilova-lichno-otsenila-podgotovku-k-vyboram-v-novykh-regionakh-rf/>

<sup>13</sup> <https://dan-news.ru/politics/v-dnr-opredelen-porjadok-formirovaniya-izbiratelnykh-komissiy-dlja-provedeniya-vyborov-po/>

<sup>14</sup> <https://www.interfax-russia.ru/south-and-north-caucasus/news/izbiratelnaya-komissiya-sformirovana-v-zaporozhskoy-oblasti>

<sup>15</sup> <https://dnrsovet.su/zakonodatelno-opredelen-poryadok-organizatsii-i-provedeniya-vyborov-deputatov-narodnogo-soveta-2/>

<sup>16</sup> <https://dnrsovet.su/zakonodatelno-opredelen-poryadok-organizatsii-i-provedeniya-vyborov-deputatov-narodnogo-soveta/>

<sup>17</sup> <https://nslnr.su/news/narodnyy-sovet-prinyal-zakon-lnr-o-vyborakh-deputatov-predstavitelnykh-organov-munitsipalnykh-obrazo/>

<sup>18</sup> <https://nslnr.su/news/narodnyy-sovet-prinyal-zakon-lnr-o-vyborakh-deputatov-predstavitelnykh-organov-munitsipalnykh-obrazo/>

В Херсонской и Запорожской областях происходят более глубокие политико-правовые изменения, опирающиеся на опыт, приобретенный в период проведения референдумов 2022 года.

Во всех четырех регионах активно проходят заседания избирательных комиссий, созданы информационные издания, включая официальные веб-сайты для размещения новостей и официальных документов<sup>19</sup>. Перспективным направлением деятельности избирательных комиссий новых субъектов является повышение открытости, в том числе посредством активного использования социальных сетей и мессенджеров для коммуникации с избирателями. В региональных законах закреплено требование по обеспечению комиссиями субъектов информирования избирателей и участников выборов о сроках и порядке избирательных действий, связанных с подготовкой соответствующих мероприятий, ходе кампаний, а также о кандидатах и избирательных объединениях.

Особое внимание в новых нормативных документах уделяется развертыванию участковых избирательных комиссий. В решении данного вопроса регионы ориентируются на успешный опыт прошлых лет, на актуальные решения региональных властей, связанные с образованием на новых территориях городских и муниципальных округов, а также официальным утверждением их границ<sup>20</sup>. Согласно актуальным требованиям, участковые комиссии в регионах должны быть полностью сформированы в срок до 15 июля<sup>21</sup>. Текущая динамика показывает, что регионы полностью справляются с данной работой, действуют в пределах своих компетенций, определенных новой нормативной базой, опираются на устоявшуюся практику и стандарты проведения вы-

боров, что позволит избиркомам закончить необходимые подготовительные мероприятия в обозначенный законом срок. Вместе с тем, новые регионы сталкиваются с целым рядом вызовов, среди которых: обеспечение безопасности избирательных комиссий и избирателей в условиях продолжения активных военных действий и соблюдение основных формальных процедур. Процесс реализации избирательного процесса на новых территориях можно охарактеризовать как сложный и многоэтапный, сопряженный со значительными рисками.

Базовое правовое затруднение, относящееся к проведению выборов в новых регионах с момента их вхождения в состав Российской Федерации, заключалось во введении на данных территориях режима военного положения с октября 2022 года. Указом Президента России режим военного положения в новых регионах введен в качестве необходимой меры реагирования на посягательства против территориальной целостности государства на основании федерального законодательства. Согласно Федеральному конституционному закону «О военном положении», на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся<sup>22</sup>. В то же время, в федеральных конституционных законах о принятии в Российскую Федерацию новых субъектов закреплена норма о проведении в сентябре 2023 года выборов в законодательные (представительные) органы.

Таким образом, несмотря на продолжение военных действий в отдельных частях новых регионов, гарантии обеспечения избирательных прав населения данных регионов закреплены

<sup>19</sup> <https://lenta.ru/news/2023/03/07/ozbkom/>

<sup>20</sup> <https://lug-info.com/news/terizbirkomy-lnr-sformiruyut-v-respublike-461-uchastkovuyu-izbiratel-nuyu-komissiyu>

<sup>21</sup> <https://zapgov.ru/activity-documents/указ-об-избирательных-комиссиях-в-зап/?ysclid=lh8xivpwj0960650281>

<sup>22</sup> <http://council.gov.ru/services/reference/9934/>



на федеральном уровне, а проведение выборов является необходимым этапом в процессе интеграции и восстановления регионов, а также нормализации общественно-политической обстановки и выстраивания эффективной системы государственного управления.

Для обеспечения согласованности нормативных актов в мае 2023 года внесены поправки, предполагающие корректировку Федерального конституционного закона «О военном положении»<sup>23</sup>. «Хочу отметить, что и закон о военном положении, и законы о принятии новых субъектов в состав России являются конституционными, то есть равнозначными по силе. Однако, мы считаем, необходимо соблюсти в этом вопросе полную юридическую чистоту, которой и можно будет добиться именно через корректировку несколько устаревшего акта», — пояснил внесение законодательных изменений Председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павел Крашенинников<sup>24</sup>.

Принятый 29 мая 2023 года Федеральный закон № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>25</sup> внес изменения в Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающие специальный порядок проведения выборов в период введения военного положения, который должен обеспечить избирательные права граждан при условии соблюдения повышенных мер безопасности и ответственности за жизнь и здоровье граждан. Для этого на федеральном уровне совершенствуется система взаимодействия ответственных органов государственной власти: ЦИК

РФ, Министерства обороны, Федеральной службы безопасности.

В контексте решения вопроса о проведении выборов в новых регионах законодатель проявил наибольшую гибкость, учел текущие требования времени и приоритетные задачи государственного развития. Федеральный законодатель, установив принципиальную возможность проведения выборов в условиях военного положения, одновременно предусмотрел сложный многоступенчатый механизм принятия данного решения и контроля за ходом его реализации.

Первый этап — инициирование предложения о проведении выборов. При введении военного положения высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, на территории которого действует военное положение, вправе не ранее чем за 130 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования направить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации предложение о проведении выборов (референдума) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, инициатива о проведении электоральных кампаний может исходить только от главы региона, несущего ответственность за ситуацию в регионе.

Второй этап — проведение консультаций. Данная задача возложена на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации: не позднее чем через 5 дней со дня поступления данного предложения ЦИК проводит консультации с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны (Минобороны России),

<sup>23</sup> <http://duma.gov.ru/news/57007/>

<sup>24</sup> <https://rg.ru/2023/05/04/postaviat-na-golosovanie.html>

<sup>25</sup> <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202305290009?index=4>

и федеральным органам исполнительной власти в области обеспечения безопасности (Федеральная служба безопасности России). Необходимо отметить, что, согласно обновленной Конституции РФ, оба указанных органа исполнительной власти имеют свою конституционно-правовую субъектность, в связи с чем согласование решения данного вопроса в режиме консультаций по данному предмету логично вписывается в систему организации взаимодействия с организаторами выборов.

Третий этап — принятие решения. По итогам данных консультаций ЦИК России принимает решение о назначении соответствующих выборов, в том числе с возможностью сокращения сроков избирательных действий, или об отклонении поступившего предложения. В случае принятия решения о назначении выборов на территории соответствующего субъекта Федерации с учетом установленных сроков (которые могут быть сокращены), ЦИК незамедлительно информирует Президента Российской Федерации. В случае, если предложение будет отклонено, о принятии решений об этом ставится в известность высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Четвертый этап — реализация решения по проведению выборов, которые организуются соответствующей избирательной комиссией. Он охватывает весь технологический цикл подготовки и проведения выборов. Естественно, что реализацию данной задачи организаторы выборов проводят при организационном содействии органов публичной власти, которое оказывается в соответствии с их компетенцией.

Пятый (факультативный) этап — экстренное реагирование. Оно предусмотрено в том случае, если, ввиду изменения обстановки, подготовка и проведение выборов после их назначения будут представлять угрозу жизни и

здоровью граждан Российской Федерации. В этом случае выборы (референдум) откладываются по решению ЦИК России, о чем она незамедлительно информирует Президента Российской Федерации. В случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для отложения выборов, референдума, избирательная кампания или кампания референдума может быть возобновлена по решению ЦИК России.

В законе особо прописана возможность установления особенностей реализации отдельных положений рамочного федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении первых выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации. Указанные особенности логично вытекают из специфики регионов, проходящих путь политической интеграции в Российскую Федерацию. В этом случае Центральная избирательная комиссия России проводит правовую экспертизу проекта закона субъекта Российской Федерации либо нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, определяющего порядок проведения выборов и содержащих указанные особенности.

В числе особенностей, которые могут быть установлены законом соответствующего субъекта Российской Федерации, а при отсутствии такового — нормативным правовым актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, следует отметить возможность использования в целях реализации активного избирательного права, помимо паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, документов, выданных органами публичной власти и их должностными лицами и содержащих персональные данные, а также возможность сокращения продолжительности голосования.

Следовательно, проведение военных действий на отдельных территориях не может быть признано фактором, ограничивающим избирательную субъектность миллионов граждан, проживающих в новых регионах. Кроме прочего, одним из важнейших конституционных условий избирательного процесса в России является равенство избирательных прав граждан, которое не может быть проигнорировано. С учетом достигнутых новыми регионами совместно с ЦИК России высоких темпов подготовки к выборам, возможность их проведения в штатном режиме и в соответствии с требованиями закона заметно возрастает.

По мнению местных общественников, опыт октябрьских референдумов 2022 года доказал, что военные действия не являются преградой для проведения выборов. Напротив, подобные условия формируют дополнительную ответственность, влияющую на четкость и слаженность работы избиркомов. Граждане готовы активно участвовать в выборах, понимая их значимость. «Корректировка федерального конституционного закона о военном положении значима для всех жителей новых регионов России, закрепляет возможности для их свободного выбора, даже в условиях антироссийской агрессии», — заявил председатель Общественной палаты Луганской Народной Республики Алексей Карякин<sup>26</sup>.

Обязательным условием проведения выборов в новых регионах в связи с достижением правовой согласованности является обеспечение безопасности избирателей. Учитывая тот факт, что организация выборов проводится в условиях проведения специальной военной операции, требуется принятие дополнительных мер по охране жизни и здоровья участников выборов, дополнительных организационных реше-

ний по обеспечению гарантий защиты и реализации избирательных прав граждан Российской Федерации. Дополнительная ответственность возлагается на местные власти и избиркомы по организации наиболее эффективной системы, которая бы учитывала риски продолжающихся военных действий. В апрельском докладе в Совете Федерации Генеральный прокурор России Игорь Краснов поручил обеспечить безопасность выборов 2023 года в новых регионах<sup>27</sup>. По его словам, в 2022 году опыт надзорного сопровождения избирательных кампаний позволил обеспечить надлежащий уровень законности в ходе Единого дня голосования, а попытки деструктивных сил повлиять на его результаты были пресечены.

Таким образом, в России уже создан правовой алгоритм решения вопроса о порядке проведения выборов в условиях военного положения. Это решение вобрало в себя опыт подготовки и проведения выборов в условиях чрезвычайной ситуации, в т. ч. в период пандемии. Указанный алгоритм полностью находится в конституционно-правовом поле и, по сути, воплощает в себе конституционный принцип единства системы публичной власти применительно к сфере подготовки и организации выборов. Законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах могут быть установлены иные особенности подготовки и проведения выборов, референдума в период действия военного положения.

История знает достаточно случаев проведения выборов на фоне военных событий, которые сами по себе не могут ограничивать избирательные права и свободы граждан. В большинстве регионов мира, совместные действия гражданских властей, военных и правоохранительных органов позволяют обеспечить безопасность

<sup>26</sup> <http://vybor-naroda.org/lentanovostey/239613-popravki-o-vyborah-pri-voennom-polozhenii-korrektirovka.html>

<sup>27</sup> <https://ria.ru/20230426/vybory-1867805400.html>

и непрерывность электорального процесса, минуя возможное умаление избирательных прав местного населения<sup>28</sup>.

Российская избирательная система обладает необходимым в подобных случаях свойством мобильности, возможностью оперативно следовать запросам избирателей и отвечать новым вызовам времени, что позволяет сохранить право на волеизъявление жителей новых регионов, провести очередные выборы на самом высоком уровне при сохранении их открытости и законности<sup>29</sup>.

В свою очередь, устоявшиеся в российской практике проведения выборов механизмы и инструменты голосования могут быть использованы для решения текущих задач на новых территориях. В частности, система «Мобильный избиратель», на протяжении многих лет применяемая в российских регионах, позволяющая проголосовать на любом, удобном гражданину избирательном участке в пределах избирательного округа, а не только по месту постоянной или временной регистрации. Отдельного внимания заслуживает процесс информатизации избирательного процесса, связанный с внедрением на новых территориях Государственной автоматизированной системы «Выборы» (ГАС «Выборы»)<sup>30</sup>. По данным Центризбиркома, новые регионы планируется подключить к системе к 1 июля. На цифровизацию избирательной системы на новых территориях потратят дополнительные средства, что позволит обеспе-

чить работу системы уже к Единому дню голосования<sup>31</sup>. Внедрение автоматизированной системы способствует также актуализации информации о количестве и статусе избирателей, оптимизирует работу участковых избирательных комиссий при работе со списками.

Анализ текущей практики по подготовке к ЕДГ и адаптации избирательных систем новых регионов демонстрирует активное использование интеграционного опыта Республики Крым и города Севастополь. Данные регионы обладают значительными связями, обусловленными, в том числе, историческим прошлым. Созданную государственную комиссию Совета законодателей по вопросам интеграции новых субъектов в правовую систему России возглавил председатель Госсовета Республики Крым Владимир Константинов. По его мнению, интеграционный опыт полуострова в вопросах проведения выборов является принципиальным. «10 сентября 2023 года в новых субъектах пройдут выборы в парламенты и органы местного самоуправления. Это важный этап интеграционного процесса, проверка успешности нашей работы в течение ближайших месяцев», — заявил Константинов<sup>32</sup>. Позитивный опыт Республики Крым и города Севастополя может быть распространен на всех этапах реализации избирательных процедур, включая организацию работы избирательных комиссий, составление списков избирателей, деятельность наблюдателей по контролю за соблюдением законности и прозрачности выборов.

## АКТИВНОСТЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Важным направлением подготовки новых регионов к выборам стано-

вится политическая интеграция, связанная с деятельностью институтов

<sup>28</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5925880>

<sup>29</sup> <https://www.rcoit.ru/upload/iblock/d4d/qfl43z58eo0myqx8kfstbd6ficchfeje/Избирательные%20права%20в%20системе%20прав%20человека%20и%20гражданина.%20Правовые%20приоритеты.pdf>

<sup>30</sup> <https://tass.ru/obschestvo/17505225>

<sup>31</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5927898>

<sup>32</sup> <https://crimea-news.com/politics/2023/04/26/1062953.html>

гражданского общества. Наибольшую активность в новых регионах демонстрируют политические партии, заинтересованные в расширении электорального представительства и взаимодействии с новыми электоральными группами.

На текущий момент о своем участии в выборах в новых регионах объявили все пять парламентских партий, а также некоторые непарламентские силы. Политическая консолидация российского партийного поля и выработка единой позиции крупнейших партийных сил относительно хода специальной военной операции, проведенных референдумов и вхождения в состав России новых субъектов открывает возможности для конструктивной, устойчивой и конкурентной деятельности партий.

Деятельность политических партий в новых регионах началась еще до их вхождения в состав России и была связана с гуманитарными миссиями, поддержкой местного населения в зоне боевых действий, реализацией различных гражданских проектов и инициатив. Многие местные жители, имеющие российские паспорта еще с весны 2022 года, начали вступать в члены российских партий, оформлять партийные билеты.

В настоящее время новые регионы завершают создание правовой базы проведения выборов. Выборы в законодательные собрания новых регионов пройдут по пропорциональной системе, то есть выдвижение кандидатов будет реализовано по партийным спискам, а последующее распределение депутатских мандатов пройдет пропорционально полученным партиями голосам<sup>33</sup>. Аналогичная система существовала на выборах в представительные органы ДНР и ЛНР в период их независимости. Введение пропорциональной системы в новых регионах является обоснован-

ным, с учетом сохранения устоявшихся избирательных и управленческих практик. В то же время, выборы по партийным спискам привлекательны для политических партий, готовых к активному участию в кампаниях, в том числе путем обновления состава региональных представительных органов. Известно, что использование пропорциональной системы способствует большей партийной представленности и открывает возможности для представительства различных политических сил. Кроме того, исторический опыт России показывает, что пропорциональная система выборов обеспечивает формирование политического пространства страны и содействует успешной интеграции новых регионов в политическое пространство России. Наконец, в контексте продолжающейся специальной военной операции и неизбежными сложностями логистики выборного процесса, проведение выборов по пропорциональной системе по единому округу является наиболее предпочтительным и в организационном отношении.

Анализ предвыборной активности политических партий в новых регионах по формированию партийных структур и кадровой основы партийного актива, публичных заявлений руководства российских парламентских партий позволяют утверждать об альтернативности будущих избирательных кампаний и достижении повышенного уровня их конкурентности, с учетом активного участия в выборах всех крупных партийных сил. Важным фактором оживления внутривнутриполитической жизни является борьба за новые электоральные группы, повышение узнаваемости партийных брендов. Многие партии сделали ставку на местных общественных активистов и лидеров мнений. Для многих из них партии являются удачной платформой для старта политической карьеры в собственном регионе. Политические технологи отмечают, что все

---

<sup>33</sup> <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/01/23/959977-parlamenti-dnr-i-lnr-budut-izbiratsya>

парламентских партии имеют равные стартовые возможности на выборах в новых регионах, обладают уникальным шансом по работе с новыми партийными активистами, а также массовыми группами избирателей<sup>34</sup>.

В ходе кампании большое внимание избирателей будет приковано к результатам практической деятельности, отсюда наблюдается повышенная активность партий в сфере гуманитарной поддержки, юридической помощи, социальных проектов, а также выдвижения соответствующих законодательных инициатив<sup>35</sup>. О высоком качестве партийной работы в новых регионах и заинтересованности в предстоящих кампаниях говорят и используемые форматы коммуникации с избирателями. Большинство партий обеспечили широкую палитру инструментов: от открытых приемных и общественных штабов до чат-ботов в популярных мессенджерах.

Помимо партийных структур, активное участие в процессах подготовки к выборам демонстрируют общественники, которым принадлежит значимая роль в организации октябрьских референдумов в четырех регионах. В частности, движение «Мы вместе с Россией» стало инициатором проведения голосования путем публичного обращения к руководству военно-гражданских администраций Херсонской и Запорожской областей<sup>36</sup>. В ЛНР и ДНР подобную инициативу проявили функционирующие республиканские Общественные палаты, созданные еще в период независимости.

В конце 2022 года Президент России Владимир Путин одобрил включение

представителей новых регионов в российскую Общественную палату, а в марте 2023 года Общественные палаты новых субъектов избрали своих представителей в законном порядке<sup>37</sup>. Важным этапом на этом пути станет открытие в регионах общественных штабов по наблюдению за выборами, которые являются уже традиционной практикой для избирательного процесса в России<sup>38</sup>. Одновременно, в новых субъектах развиваются собственные сети общественников, заинтересованных в качественном обеспечении избирательного процесса<sup>39</sup>.

Центральным направлением деятельности общественников на выборах 2023 года станет участие в процедурах общественного наблюдения и контроля, реализуемого на всех этапах избирательной кампании. По итогам пятилетней работы российских общественников можно утверждать о выстраивании сильной и эффективной системы наблюдения, затрагивающей все этапы кампании и противодействующей массовым нарушениям, манипуляциям и внешним атакам на систему выборов<sup>40</sup>.

При этом не исключается участие иностранных экспертов на предстоящих выборах в новых регионах. Важную роль в реализации избирательных процедур будут иметь также представители средств массовой информации, в том числе иностранных, задача которых состоит в качественном освещении хода голосования. При этом участие журналистов из недружественных государств признается общественниками полностью нецелесообразным<sup>41</sup>.

С октября 2022 года представители новых регионов участвуют в совместной

<sup>34</sup> <https://mskgazeta.ru/politika/vybory-2023-kakie-partii-aktivizirovalis-pered-vyborami-v-novyh-regionah-rf-11651.html>

<sup>35</sup> <https://actualcomment.ru/partii-v-novykh-regionakh-perspektivy-konkurentsii-2303291409.html>

<sup>36</sup> <https://www.rbc.ru/politics/20/09/2022/6329a6099a794731db6e3009>

<sup>37</sup> <https://www.oprf.ru/news/obshchestvennye-palaty-regionov-vybrali-svoikh-predstaviteley-v-novyy-sostav-op-rf>

<sup>38</sup> <https://nom24.ru/info/events/obshchestvennye-shtaby-po-nablyudeniyu-za-vyborami-vozobnovlyayut-rabotu-po-vsey-strane/>

<sup>39</sup> <http://vybor-naroda.org/lentanovostey/238802-obschestvenniki-dnr-uchastvujut-v-konferencii-druzhba-bez-granic.html>

<sup>40</sup> <https://nom24.ru/info/events/regiony-podveli-itogi-raboty-instituta-obshchestvennogo-nablyudeniya-za-pyat-let/>

<sup>41</sup> [https://riafan.ru/24095602-chlen\\_obschestvennoi\\_palati\\_rf\\_rasskazal\\_kak\\_budut\\_prohodit\\_vibori\\_v\\_novih\\_regionah\\_rf](https://riafan.ru/24095602-chlen_obschestvennoi_palati_rf_rasskazal_kak_budut_prohodit_vibori_v_novih_regionah_rf)

деятельности по вопросам общественного наблюдения и контроля, планируют реализацию образовательных и методических программ<sup>42</sup>. В настоящее время российские общественники обладают широким набором возможностей для организации комплексной системы наблюдения за избирательным процессом. В новых регионах созданы необходимые начальные условия для развития инфраструктуры независимого контроля за выборами: есть опыт подготовки наблюдателей, в состав избирательной комиссии входят профессионалы, лидеры общественного мнения проявляют большую заинтересованность в анализе общественно-политических процессов в России.

В преддверии Единого дня голосования 2023 года особенно важно, чтобы результаты работы российских институтов гражданского общества, достигнутые в последние годы, широко и динамично распространялись в новых субъектах. Данная работа включает в себя организацию региональных сетей профессиональных электоральных экспертов, подготовку общественных наблюдателей, а также создание полноценной общественной платформы, соответствующей выработанным ранее национальным стандартам общественного наблюдения.

\*\*\*

---

<sup>42</sup> <https://nom24.ru/info/events/assotsiatsiya-nom-budet-vesti-monitoring-vyborov-vmeste-s-ekspertami-lnr/>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вхождение в состав Российской Федерации в октябре 2022 года четырех новых субъектов поставило перед государством и гражданским обществом стратегические задачи по комплексной интеграции регионов в политическое, правовое и социокультурное пространство современной России. Данная процедура является долговременной, многоэтапной и невозможна без оперативного формирования системы регионального представительства, встраивания субъектов в систему публичной власти и адаптации регионального законодательства к федеральным нормам и стандартам.

Организация и проведение на территории новых регионов выборов в представительные органы, регламентированные законами о вхождении субъектов в состав Российской Федерации, являются отправной точкой для нормализации общественно-политической жизни и построения собственной системы регионального управления. Проявленная гибкость и мобильность федерального избирательного законодательства, а также понимание властью приоритетов в развитии новых регионов, позволяют утверждать о реальности перспектив проведения выборов в новых субъектах. Вместе с тем, подготовка к выборам в новых регионах — сложный и многоэтапный процесс, сопряженный со значительным числом рисков. ЛНР и ДНР обладают большим организационным опытом, Запорожская и Херсонская области только начали нарабатывать его при поддержке ЦИК России, федеральных и региональных институтов гражданского общества.

В настоящее время в регионах реализованы основные мероприятия по подготовке к выборам. В то же время, регионам предстоит проведение большой и значимой работы по обучению членов избирательных комиссий, дальнейшей адаптации избирательного законодательства, разворачиванию дополнительных электоральных механизмов и совершенствованию системы общественного наблюдения и контроля за ходом избирательной кампании.

Рассмотренные в настоящем докладе результаты активной работы федеральных законодательных органов, региональных органов исполнительной власти, политических партий и общественных организаций позволили ЦИК России воспользоваться предоставленным законодательством правом назначить выборы в четырех новых субъектах Российской Федерации. По итогам консультаций с Министерством обороны РФ и Федеральной службой безопасности, Центризбирком 15 июня 2023 года принял решение поддержать обращение глав новых регионов о проведении выборов в рамках очередного Единого дня голосования<sup>43</sup>.

В четырех новых субъектах ожидается проведение около 80 избирательных кампаний регионального и местного значения, включая выборы в представительные органы: Народный Совет Донецкой Народной Республики, Народный Совет Луганской Народной Республики, Законодательное Собрание Запорожской области, Херсонскую областную Думу. Сентябрьские выборы 2023 года в законодательные собрания и органы местного самоуправления станут важнейшим этапом в процессе интеграции новых регионов в политическую систему страны.

<sup>43</sup> <https://www.interfax.ru/russia/906402>