

# ВЗЛЕТ И ПАДЕНИЕ РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Андрей Бузин

Январь 2024



В 1988-2022 годах российское избирательное законодательство претерпело драматическую эволюцию. Указы Президента 1993 года и Закон о гарантиях избирательных прав 1994 года заложили основы постперестроечного российского законодательства.



Законы 1997-2002 годов вывели российское избирательное законодательство на уровень международных избирательных стандартов. Однако тенденции развития государственной и политической систем противоречили тенденциям улучшения законодательства.



Начиная с 2004 года развитие избирательного законодательства пошло вспять. Постепенное, хотя и неравномерное ухудшение законодательства привело к его деградации и противоречивости, несоответствию ни международным избирательным стандартам, ни Конституции России.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Взлёт и падение российского избирательного законодательства</b>	
<b>Андрей Бузин</b> .....	3
<b>Введение</b> .....	3
<b>Критерии оценки изменений избирательного законодательства</b>	
Декларированные стандарты, принципы и критерии свободных выборов .....	3
<b>Устройство российского избирательного законодательства</b> .....	4
<b>Становление российского избирательного законодательства в 1988–1994 гг.</b> .....	5
<b>Укрепление российского избирательного законодательства в 1995–2002 гг.</b> .....	6
<b>Разворот в развитии избирательного законодательства и постепенная деградация</b>	
Общая характеристика электорального законотворчества 2003–2019 гг. ....	7
Радикальные реформы 2005–2007 гг. ....	9
Изменение Конституции РФ. Голосование «по одобрению» .....	13
Электоральное законотворчество в условиях «специальной военной операции» .....	14
<b>Приложение 1.</b> Федеральный закон от 6.12.1994 №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» .....	15
<b>Приложение 2.</b> Федеральный закон от 19.09.1997 №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ..	16
<b>Приложение 3.</b> Количественная экспертная оценка влияния изменений избирательного законодательства в 2003–2022 гг. ....	17
Об авторе .....	18

# ВЗЛЁТ И ПАДЕНИЕ РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Андрей Бузин

Январь 2024

## ВВЕДЕНИЕ

Избирательная система России, как часть политической системы, и избирательное законодательство, как часть избирательной системы, за последние 30 лет сделали огромный крюк и вернулись к почти советскому состоянию. Российские выборы опять перестали выполнять главную функцию, предназначенную им в демократическом обществе, — функцию представительства и согласования интересов избирателей. И опять стали декорацией тоталитарного государства.

В этой работе мы проследим путь российского избирательного законодательства от перестроечных реформ 1988 г. до изменений в 2022 г. Законодательство трансформировалось вместе с изменением политической системы, обычно несколько отставая от него. Этот путь не был однонаправленным, на нем встречались движения как регрессивного, так и прогрессивного характера, но в общей сумме в 2000-е годы регрессивных шагов было больше.

Кроме того, надо учитывать, что, как это принято в России, правоприменительная практика не всегда соответствовала закону, и иногда казалось, что роль законодательства в России ничтожна по сравнению с правоприменительной деятельностью. Это опровергается количеством внимания, которое власть уделяла законодательным изменениям.

Несмотря на то, что институт выборов очень плотно встроен в политическую систему, мы остановимся здесь исключительно на реформах избирательного законодательства, лишь вскользь упоминая о связи тех или иных законодательных новаций с изменениями политического и государственного устройства. Автор не придерживается мнения, что «именно избирательная система и избирательное законодательство являются тем волшебным ключом, который открывает либо за-

крывает двери демократии»<sup>1</sup>.

Новации избирательного законодательства можно условно разделить на три категории по типу их влияния. Первая категория — политические новации, которые непосредственно влияют на конфигурацию политических сил. Вторая категория — новации, изменяющие правила электорального процесса и опосредованно влияющие на результат выборов. Наконец, третья категория — косметические, технические и «рекламные» изменения, практически не влияющие на результат выборов. В этой работе будут упомянуты наиболее важные новации только первой и второй категорий.

## КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ИЗМЕНЕНИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Давая оценки той или иной новации избирательного законодательства, мы будем исходить из того, насколько эта новация усложнила достижение цели института выборов и насколько она соответствует общепризнанным критериям свободных выборов.

## Декларированные стандарты, принципы и критерии свободных выборов

В Конституции Российской Федерации цель выборов сформулирована достаточно общо: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»<sup>2</sup>, причем понятие «свободные выборы» в не рас-

1 Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н., Арутюнов А.А., Шпилькин С.А., Зворыкина Е.В. Выборы строгого режима: Как российские выборы стали невыборами и что с этим делать? Политико-правовое исследование с элементами математики. М.: Мысль, 2022, стр. 189  
2 Конституция Российской Федерации, принята 12 декабря 1993 г., ч. 3, ст. 3

шифровано. Увы, пользоваться этой конституционной нормой можно, только дополнив ее дополнительными юридическими определениями.

**КОНСТИТУЦИЯ РФ СОДЕРЖИТ И ДРУГУЮ, БОЛЕЕ КОНКРЕТНУЮ НОРМУ, ФИКСИРУЮЩУЮ ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМИ: «ГРАЖДАНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕЮТ ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМИ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, А ТАКЖЕ УЧАСТВОВАТЬ В РЕФЕРЕНДУМЕ»<sup>3</sup>.**

По Конституции этих прав лишены только граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Как мы увидим дальше, сейчас российский избирательный закон нарушает даже эти конституционные положения<sup>4</sup>.

Основные принципы<sup>5</sup> российских выборов установлены в статье 3 действующего Федерального закона, который мы будем здесь для краткости называть «Законом о гарантиях»<sup>6</sup>. К ним относится всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании.

3 Конституция Российской Федерации, принята 12 декабря 1993 г., ч. 2, ст. 32

4 Определения свободных выборов и стандарты свободных выборов даны в международных юридических документах. Основными международными документами, прямо или косвенно устанавливающими критерии свободных выборов, являются:  
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 1990);  
- Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 1994);  
- Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 2002);

Все эти документы приняты при участии России, а последний документ был ей инициирован. Среди стандартов свободных выборов есть и отсутствие давления на волеизъявление избирателей, и честный подсчет голосов, и открытость и гласность работы избирательных комиссий, и возможность общественного наблюдения. Об этих принципах не устают напоминать пропагандисты российских выборов, а соответствующие требования содержатся в российских законах. Эти принципы на российских выборах нарушаются вместе с законом. Однако о других важнейших международных избирательных стандартах российские организаторы выборов упоминают намного реже, а несоблюдение именно таких стандартов является важным изъяном российских выборов, даже более важным, чем прямые фальсификации при подсчете. К этим тотально несоблюдаемым стандартам относятся свобода создания партий, политическая нейтральность государственных органов, равноправие претендентов (кандидатов и избирательных объединений) на выборах, свобода агитации и возможности доступа к СМИ.

5 Эти принципы появились еще в Конституции СССР 1936 г., были внесены в Конституцию СССР 1977 г., выпали из Конституции 1993 г., перейдя при этом в Федеральный закон 1994 г. и последующие его варианты.

6 Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

В 1994 г. к упомянутым принципам добавился принцип добровольности участия в выборах, а в 1997 г. законодательно установлен принцип открытости и гласности работы избирательных комиссий. К принципам российских выборов, законодательно установленным в начале 90-х годов, можно отнести также принцип равноправия кандидатов, указанный в законодательстве в разделе о статусе кандидатов.

Можно также говорить и о принципе честного подсчета голосов, который очевидно подразумевается на любых выборах. Он неявно устанавливается регламентацией процедур подсчета голосов, которая в российском законодательстве (в отличие от законодательств многих других стран) определена достаточно подробно.

**ПРОИЗОШЕДШАЯ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 30 ЛЕТ ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПОЗВОЛЯЕТ ОРГАНИЗАТОРАМ ВЫБОРОВ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЯМ ОТКЛОНЯТЬСЯ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ ОТ УКАЗАННЫХ ПРИНЦИПОВ.**

Другим критерием оценки новаций избирательного законодательства является оценка их влияния на результат выборов и на вектор политического развития страны. Иногда можно отметить прямое влияние, например, в случае отмены выборов губернаторов или изменения избирательной системы в узком смысле слова<sup>7</sup>, иногда это влияние проявляется косвенно, как, например, в случае отмены избирательного залога.

## УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Российское избирательное законодательство представляет собой иерархическую структуру законов и подзаконных актов, во главе которой стоит Конституция Российской Федерации, после нее — Федеральный закон о гарантиях<sup>8</sup>, затем за-

7 Словосочетание «избирательная система» используется в русском языке и как обозначение организации выборов в целом, включающее правила проведения выборов и избирательные органы, и избирательную систему в ее узком понимании: как обозначающую правила формирования содержания избирательного бюллетеня и правила отображения поданных голосов в распределении мандатов (мажоритарные, пропорциональные и другие системы).

8 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

коны — федеральные (о федеральных выборах<sup>9</sup> и о ГАС «Выборы»<sup>10</sup>) и региональные (включая избирательные кодексы), а затем — постановления избирательных комиссий различного уровня (в избирательное законодательство часто включают также законы о референдумах, которых мы здесь касаться не будем).

Изменение избирательного законодательства — это в первую очередь изменение Закона о гарантиях, под который довольно быстро подстраиваются все остальные избирательные законы.

*НО ГЛОБАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНУЮ СИСТЕМУ РОССИИ БЫЛИ ВНЕСЕНЫ ПОПРАВКАМИ В КОНСТИТУЦИЮ В 2008 Г., УВЕЛИЧИВШИМИ СРОКИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ, А ТАКЖЕ ПОПРАВКАМИ 2020 Г., «ОБНУЛИВШИМИ» СРОК ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА ПУТИНА.*

Институт выборов также определяется законами о государственном устройстве и об устройстве местного самоуправления. Они определяют, какие из государственных органов и органов местного самоуправления избираются в результате всеобщего голосования.

*БЕЗ ИЗМЕНЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ТОЛЬКО ИЗМЕНЕНИЕМ ЭТИХ ЗАКОНОВ В РОССИИ ОТМЕНЯЛИСЬ И ВОЗВРАЩАЛИСЬ ВЫБОРЫ ГЛАВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ, И ПРОИЗОШЛА ПРАКТИЧЕСКИ ПОЛНАЯ ОТМЕНА ВЫБОРОВ ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.*

## СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 1988–1994 ГГ.

Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9855-XI «О выборах народных депутатов СССР» кардинально изменил существовавшую в СССР избирательную систему. Несомненно, самым главным изменени-

ем было то, что бюллетени 1101 избирательного округа (из общего количества 1500) содержали более одной кандидатуры. Также впервые было реализовано право кандидатов и простых граждан на предвыборную агитацию. Стоит, впрочем, отметить, что эти достижения были связаны в первую очередь не с изменением законодательства, а с изменением политической ситуации.

Заметим, что в законах 1988 г. и 1989 г. было впервые явно записано, что избирательные комиссии работают открыто и гласно, что было в некоторой степени использовано политически активизировавшейся общественностью.

В 1991 г. появляются невиданные в Советском Союзе всеобщие выборы исполнительной власти.

Принятая в 1993 г. Конституция РФ учредила вместо Советов новые органы законодательной и представительной власти (собственно, она учредила другую структуру государства с разделением властей, которое, впрочем, так и не было осуществлено на практике)<sup>11</sup>.

Систематизация этих положений, распространение их на все выборы в Российской Федерации, а также введение дополнительных гарантий избирательных прав было осуществлено в 1994 г. Федеральным законом<sup>12</sup> (см. Приложение 1).

11 В указах президента 1993 г. появились важные электоральные новации:

- 1) обязательная альтернативность выборов;
- 2) возможность агитации в государственных СМИ;
- 3) формирование избирательных комиссий на паритетных началах исполнительными и представительными органами, независимость комиссий;
- 4) институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса;
- 5) определены права членов избирательных комиссий, в том числе право знакомиться с любыми документами комиссии;
- 6) в бюллетень введена графа «против всех»;
- 7) судебное обжалование любых решений избирательной комиссии;
- 8) порог явки в 25%;
- 9) выдвижение кандидатов по одномандатным округам избирательными объединениями и группами избирателей;
- 10) избирательные объединения могут состоять из нескольких партий и других общественных объединений (блокирование);
- 11) участники выборов могут самостоятельно финансировать свою избирательную кампанию и собирать пожертвования;
- 12) избирательные объединения и кандидаты вправе направлять наблюдателей в участковые избирательные комиссии.

9 Федеральный закон от 22.02.2014 №20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»

10 Федеральный закон от 10.01.2003 №20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»»

12 Федеральный закон от 06.12.1994 №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»

## УКРЕПЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 1995–2002 ГГ.

В апреле 1995 г. изменениями в уголовный и административный кодексы была введена ответственность за нарушения избирательного законодательства.

Принятый в том же году закон о выборах депутатов Госдумы<sup>13</sup> был наиболее либеральным из всех далее последовавших законов о выборах в Госдуму. Он предусматривал возможность выдвижения кандидатов избирательными объединениями (которые в те времена определялись как любые общественные объединения, объявившие в своем уставе об участии в выборах, в том числе партии), блоками избирательных объединений, группами избирателей, а также самовыдвижение. В поддержку выдвижения кандидата по одномандатному округу надо было собрать 1% от числа избирателей округа.

В 1996 г. был принят закон, который обеспечивал выборы в органы местного самоуправления в субъектах Федерации, где еще не были приняты соответствующие региональные законы. Этот закон сыграл положительную роль в становлении местного самоуправления в регионах, провозглашая, например, обязательность образования избирательных комиссий муниципальных образований, что поддерживало самостоятельность местного самоуправления, закрепленную в Конституции РФ.

Период 1990-х и начала 2000-х годов был отмечен бурным применением электоральных технологий. В это время начала формироваться новая российская номенклатура, которая начала приспосабливаться к новому законодательству. Процесс, который получил название «применение административного ресурса»<sup>14</sup>, наиболее интенсивно происходил в Москве, где исполнительная власть к концу 90-х годов подмяла под себя власть законодательную и судебную, избирательные комиссии, городские СМИ и городскую экономику. Этот опыт был в 2000-е гг. распространен на всю страну Администрацией Президента РФ.

Тем не менее российское избирательное законодательство в 90-е годы продолжало развиваться. В 1997 г. был принят новый закон о гарантиях<sup>15</sup> (см. Приложение 2). Этот закон содержал основные положения закона о гарантиях (1994 г.)<sup>16</sup>, но был более подробным. Его новации учитывали складывающуюся практику вмешательства администрации в выборы, а также практику «грязных» избирательных технологий и пытались препятствовать этим тенденциям. Кроме того, новый закон более подробно описывал многие избирательные процедуры, что должно было противостоять технологиям фальсификаций и способствовать честному и гласному подсчету голосов.

*К КОНЦУ 90-Х ГОДОВ РОССИЙСКОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПОДХОДИЛО ПОД МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ. ОНО ПЫТАЛОСЬ ПРОТИВОДЕЙСТВОВАТЬ ОСНОВНОМУ ИЗЪЯНУ РОССИЙСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ, КОТОРЫЙ В КОНЕЧНОМ ИТОГЕ УНИЧТОЖИЛ РОССИЙСКИЕ ВЫБОРЫ. ЭТОТ ИЗЪЯН ЗАКЛЮЧАЛСЯ В ТОМ, ЧТО ДОМИНИРУЮЩИМ (ХОТЯ И НЕФОРМАЛЬНЫМ) УЧАСТНИКОМ ВЫБОРОВ И ОДНОВРЕМЕННО ИХ ОРГАНИЗАТОРОМ СТАНОВИЛАСЬ ОДНА-ЕДИНСТВЕННАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ГРУППИРОВКА – ОЛИГАРХИЯ, СОСРЕДОТАЧИВАЮЩАЯ В СВОИХ РУКАХ ВЛАСТЬ И СОБСТВЕННОСТЬ, И УСТРОЕННАЯ КАК «ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ».*

Однако этот изъян в конце 1990-х и начале 2000-х был еще не так заметен и проявлялся в разных регионах по-разному. Еще не было окончательно подавлено разнообразие политических и общественных течений, еще не везде были окончательно приручены суды.

В 1998–2001 гг. в избирательное законодательство было внесено несколько новелл, направленных на борьбу с проникновением криминала в выборные органы (обязанность сообщать о доходах и о судимости), на улучшение представительности Госдумы (снижение заградительного барьера, если его не преодолело более одной партии или все преодолевшие партии набрали менее 50% голосов), введены санкции за отказ от

13 Федеральный закон от 21.06.1995 №90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

14 Применение административного ресурса на выборах — это использование ресурсов действующей власти — информационного, организационного, материального, финансового и других — в целях достижения определенного, выгодного администрации результата на выборах

15 Федеральный закон от 19.09.1997 №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

16 Федеральный закон от 06.12.1994 №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»

мандата без вынуждающих обстоятельств. В этот же период существенно расширяется (с 13 до 24 статей) административная ответственность за нарушение избирательного законодательства.

В 2002 г. появляется новый закон о гарантиях<sup>17</sup>, вобравший в себя основные положения закона 1997 г. и дополнивший его некоторыми как прогрессивными, так и регрессивными нормами<sup>18</sup>. Многие новеллы этого закона были направлены на преодоление негативного опыта предыдущих выборов (например, против сомнительных отмен регистрации и против применения «черных» технологий), но, к сожалению, оказались неэффективными при том векторе политического развития, по которому пошла страна.

Подготовленный в основном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, этот закон попытался укрепить систему избирательных комиссий, сделать ее более самостоятельной. Забегая вперед, заметим, что эта попытка провалилась, и укрепление системы избирательных комиссий в конечном итоге привело лишь к еще большей ее управляемости администрацией.

*ВЫШЕСТОЯЩИМИ КОМИССИЯМИ СТАЛИ ФОРМИРОВАТЬСЯ ОКРУЖНЫЕ, ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И УЧАСТКОВЫЕ КОМИССИИ, ИМИ ЖЕ НАЗНАЧАЛИСЬ ИХ ПРЕДСЕДАТЕЛИ.*

## РАЗВОРОТ В РАЗВИТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОСТЕПЕННАЯ ДЕГРАДАЦИЯ

<sup>17</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

<sup>18</sup> Закон 2002 г. содержал следующие прогрессивные новации:

- 1) была введена обязательная смешанная система выборов в региональные парламенты;
- 2) доля представителей «парламентских» партий (то есть партий, которые на предыдущих выборах по пропорциональной системе были допущены к распределению мандатов) в комиссиях была увеличена с одной трети до половины;
- 3) введена обязанность зарегистрированных кандидатов, замещающих государственные должности в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности уходить в отпуск;
- 4) список оснований для отмены регистрации и для отказа в регистрации был сделан закрытым, из него была исключена недостоверность представленных сведений о доходах;
- 5) избирательные комиссии были лишены права отменять регистрацию;
- 6) это право осталось только за судом, который мог принять такое решение не позднее, чем за пять дней до дня голосования;
- 7) уточнено понятие агитации. Введена важная статья (статья 48), определившая признаки агитации.

## Общая характеристика электорального законодательства 2003–2019 гг.

Закон 2002 г.<sup>19</sup> стал поворотным пунктом в развитии российского избирательного законодательства (см. Приложение 3). В 2003 г. произошло окончательное оформление доминирующей политической силы, «вертикали власти». Эта политическая сила подмяла под себя и объединила все ветви власти, а для партийного оформления и юридически правильного участия в выборах, для представительства в законодательных органах использовала квазипартию «Единая Россия», в которую слились противоборствовавшие в конце 90-х годов олигархическо-бюрократические политические объединения — блоки «Единство» и «Отечество».

*ПРИБРЕТЕНИЕ В 2003 Г. ПОДАВЛЯЮЩЕГО БОЛЬШИНСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ПОЗВОЛИЛО ДОМИНИРУЮЩЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИЛЕ НЕ ТОЛЬКО ПРОДОЛЖИТЬ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНУЮ БОРЬБУ С ПРОГРЕССИВНЫМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, НО И ПОВЕРНУТЬ РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВСПЯТЬ.*

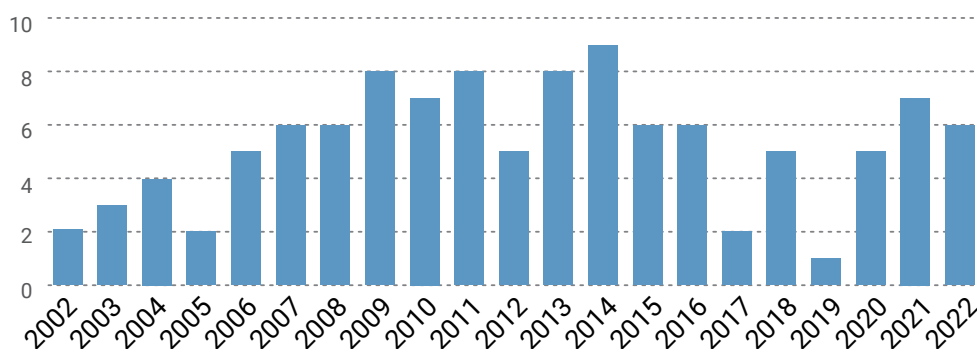
За 20 лет существования закона о гарантиях (2002 г.) было принято 111 федеральных законов и 9 постановлений Конституционного Суда РФ, вносящих в него изменения. Интенсивность внесения законодательных изменений по годам отражена на Рисунке 1. В настоящее время действующая редакция закона отличается от своей первоначальной версии больше, чем первоначальная версия отличалась от закона 1997 г.

Многие законодательные изменения носили чисто косметический или технический характер и демонстрировали скорее законотворческий зуд депутатов и их попытки имитировать деятельность. Иногда законотворческая активность носила рекламный, пропагандистский характер. Эта тенденция особенно усилилась в конце 2010-х, когда ЦИК РФ озаботился пропагандистскими инициативами, не имеющими отношения к улучшению качества выборов, но призванными показать их открытость и гласность. Примером рекламных законов являются

<sup>19</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Рисунок 1.

**Число законов, вносивших изменения в ФЗ „Об основных гарантиях избирательных прав...“ 2002 года**  
(суммарное число - 111 на 28.12.22)



Источник: Составлено автором на основе Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

законы о допуске к наблюдению на выборах Общественных палат<sup>20</sup>.

Количество законов, принятых в определенном году, не отражает степень их влияния на качество выборов. Например, два закона 2005 г. открыли поток регрессивных изменений избирательного законодательства, который «встраивал» будущие выборы 2006–2007 гг. в политические и государственные реформы, объявленные как построение «суверенной демократии».

*САМО ПО СЕБЕ ПОСТОЯННОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОКАЗЫВАЛО ОТРИЦАТЕЛЬНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ВЫБОРЫ. НЕСТАБИЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРЕДОСТАВЛЯЛА ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ ПОЛИТИЧЕСКИМ ТЕХНОЛОГАМ И ЭЛЕКТОРАЛЬНЫМ ЮРИСТАМ, ПРЕВРАТИВ ИЗБИРАТЕЛЬНУЮ КАМПАНИЮ В СОРЕВНОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, СУЗИВ КРУГ ПРЕТЕНДЕНТОВ И УМЕНЬШИВ КОНКУРЕНЦИЮ.*

Изменения избирательного законодательства происходили одновременно с изменениями других общественно-политических законов. В 2004 г. были значительно ужесточены требования к де-

ятельности политических партий (минимальная численность партий была увеличена до 50 тысяч членов), началось резкое сокращение числа партий. Идеологический блок Администрации Президента РФ взял на себя роль куратора выборов – федеральных и региональных – и поручил кураторство над выборами соответствующим подразделениям региональных администраций. Ужесточился контроль за развитием гражданского общества. Началось свертывание конкурентной экономики, сращивание собственности с властью (олигархизация) и связанное с этим уничтожение разнообразия СМИ. «Суверенная демократия» стала предтечей олигархического авторитарного государства, естественным образом переросшего в милитаристское тоталитарное государство. Изменение избирательного законодательства и превращение выборов в декоративный элемент было скорее следствием, а не причиной таких трансформаций, но оно в определенной степени отражало деградацию российского государства.

Стоит отметить, что «оппозиционные» партии (КПРФ, ЛДПР, а позже и «Справедливая Россия») в этот период, в отличие от периода после 2020 г., проявляли в законотворческой деятельности высокую активность и часто предлагали прогрессивные законопроекты. По подсчетам автора<sup>21</sup> по состоянию на 20 апреля 2020 г. эти партии внесли с 2003 г. на рассмотрение Госдумы 158 электоральных законопроектов, из которых было принято 4. В противовес этому законопроекты, вне-

<sup>20</sup> Федеральный закон от 05.12.2017 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»; Федеральный закон от 04.06.2018 № 150-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 03.07.2018 № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

<sup>21</sup> [http://www.votas.ru/men\\_zak.html](http://www.votas.ru/men_zak.html). Представленные в этом источнике данные не учитывают законопроекты, находящиеся на рассмотрении, поэтому представленные в нашей статье данные немного отличаются от данных указанного источника.



сенные президентом и правительством, Госдума принимала с энтузиазмом: из внесенных ими 24 законопроектов были приняты все, кроме двух, отозванных после второго пришествия В.В. Путина. При этом партия «Единая Россия» сама по себе не проявляла законотворческую активность, формально ее представители инициировали всего 18 законопроектов, из которых было принято 12.

## Радикальные реформы 2005–2007 гг.

*ПОСЛЕ ВЫБОРОВ В ДЕКАБРЕ 2003 Г. НОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ, ПОДАВЛЯЮЩЕЕ БОЛЬШИНСТВО В КОТОРОЙ СТАЛО ПРИНАДЛЕЖАТЬ «ЕДИНОЙ РОССИИ», НАЧАЛСЯ ЭТАП ДЕГРАДАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПОДСТРОЙКИ ЕГО ПОД НУЖДЫ ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ.*

Впрочем, некоторые регрессивные новации были введены еще до выборов 2003 г.: в начале 2003 г. были ужесточены правила выдвижения кандидатов на президентских выборах: численность инициативной группы увеличена со 100 до 500 человек, число необходимых подписей в поддержку выдвижения — с одного миллиона до двух; а в июле общественным объединениям запретили входить в состав избирательных блоков<sup>22</sup>.

Новый состав Государственной Думы начал с принятия антинародного закона о референдуме. Закон был внесен недавно вновь избранным президентом Путиным. Он сделал практически невозможным инициирование референдума «снизу», то есть, по инициативе граждан.

В декабре 2004 г. были отменены выборы глав администраций субъектов Федерации, что, естественно, было серьезным вкладом в разрушение федерализма.

Решительным шагом в деградации выборов (да и вообще политической системы) стал Федеральный закон от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Интересно, что некоторые положения этого закона противоречили действующему Закону о гарантиях, и через месяц последний подвергся

радикальной трансформации<sup>23</sup>.

В течение 2006–2007 гг. было принято много законов, производивших дальнейшую подстройку избирательного законодательства под нужды администрации<sup>24</sup>.

В 2007 г. в срочном порядке принимались конъюнктурные законы, вызванные нуждами Администрации Президента РФ и приближением очередных выборов в Госдуму. Председателям комиссий высшего звена и членам ЦИК РФ было разрешено не иметь юридического образования (юридического образования не было у В.Е. Чурова (председатель ЦИК РФ с 2007 г. по 2016 г.), а минимальное количество региональных групп на выборах депутатов Государственной Думы было сокращено до 80-ти (начавший работать в Администрации Президента РФ избирательный штаб сообразил, что у него нет сотни послушных губернаторов).

После выборов 2007–2008 гг., когда при огромном количестве нарушений и массовых фальсификаций<sup>25</sup> были избраны полностью подконтрольная исполнительной власти Государственная Дума

23 Были введены следующие регрессивные новации:

- 1) допустимая доля государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях повышена до половины;
- 2) на выборах в Государственную Думу была введена полностью пропорциональная система (что позволило в тот момент усилить централизацию управления выборами);
- 3) заградительный барьер на выборах в Государственную Думу был увеличен до 7%, а региональным законодателям было разрешено увеличивать барьер до 10% (чем сразу воспользовались Москва, Калмыкия и Дагестан);
- 4) количество региональных групп на выборах в Государственную Думу было увеличено до 100;
- 5) отменены избирательные блоки;
- 6) отменены санкции за отказ от мандата (что породило практику «паровозов»);
- 7) разрешен отказ от предвыборных дебатов;
- 8) отменена обязанность кандидатов, замещающих государственные должности, а также выборные должности местного самоуправления, уходить в отпуск;
- 9) отменено право общественных объединений направлять наблюдателей на федеральные выборы, а регионам предоставлено право отменять право общественных объединений направлять наблюдателей на региональные и муниципальные выборы;
- 10) ужесточены нормы, связанные с регистрацией кандидатов, в частности сокращен допустимый процент «брака» в подписных листах;
- 11) запрещено одновременное представление подписей и внесение залога;
- 12) в качестве одного из оснований отмены регистрации введено нарушение прав интеллектуальной собственности;
- 13) разрешено не использовать в бюллетене строку «Против всех».

24 1) запрещено выдвигать кандидатами членов других партий;  
2) полностью отменено голосование «Против всех»;  
3) граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство лишены пассивного избирательного права;  
4) запрещена критика электоральных конкурентов по телевизору.

25 Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов, М.: «НИККОЛО М», 2008.

22 Федеральный закон от 10.01.2003 №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»

и управляемый президент, в электоральном законодательстве наступило время технических и косметических законов. В течение 2008–2011 гг. было принято много законов, которые немного уточняли электоральные процедуры и могли бы содействовать улучшению качества выборов, если бы исполнялись<sup>26</sup>. Некоторые законы, вроде законов о дополнительных гарантиях прав инвалидов<sup>27</sup>, в первую очередь носили рекламный характер. Развитие избирательного законодательства в этот период носило противоречивый характер.

Путинская команда руками администрации Медведева провела несколько важных для себя операций как в политической, так и в законодательной сферах. Именно в период президентства Медведева при содействии России появились малопризнанные Абхазия и Южная Осетия, был удален из политики опасный конкурент Ю.М. Лужков, также были расширены возможности манипулирования сроками выборов и увеличены сроки полномочий законодательных органов до пяти лет, а президента — до шести.

*ДЕЙСТВУЯ В ТЕЧЕНИЕ ПОЧТИ ВСЕГО СРОКА СВОИХ ПОЛНОМОЧИЙ В РУСЛЕ ПУТИНСКОЙ ПОЛИТИКИ, МЕДВЕДЕВСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ ДОПУСКАЛА НЕБОЛЬШИЕ ТЕХНИЧЕСКИЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЫБОРОВ И ЛИШЬ В 2012 Г. ОТМЕТИЛАСЬ НЕКОТОРЫМИ ПРОГРЕССИВНЫМИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ НОВАЦИЯМИ, В ТОМ ЧИСЛЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫМИ.*

Серьезным ударом по конкурентности выборов была отмена в 2009 г. избирательного залога<sup>28</sup>. В этом же году общественные объединения окончательно потеряли право выдвигать кандидатов на выборах, а также была уменьшена роль муниципальных образований при формировании избирательных комиссий муниципальных образований.

Однако в 2009–2011 гг. было робко принято несколько законов, которые могли бы содействовать прогрессу института выборов (снижено количество подписей, необходимых для регистрации списка кандидатов в Государственную Думу; введены дополнительные требования к сохранности открепительных удостоверений и другие)<sup>29</sup>.

В начале 2012 г. — в последние месяцы президентства Медведева — в законодательство было внесено несколько прогрессивных новаций, которые будут дезавуированы уже в 2014 г. Характерный факт: в администрации Медведева был разработан новый закон о выборах депутатов Государственной Думы, 16 февраля 2012 г. законопроект даже был внесен в Госдуму и сходу прошел первое чтение, но в этот момент сменился президент. Законопроект пролежал в Госдуме около года, после чего был отозван президентом Путиным.

В мае 2012 г. были восстановлены выборы глав администраций субъектов Федерации<sup>30</sup>. Так называемый «муниципальный фильтр», необходимый для регистрации кандидата на должность главы администрации, гарантировал почти непреодолимые трудности при выдвижении кандидата всем, кроме административной партии «Единая Россия». Дело в том, что произошедшая в предыдущие десять лет электоральная селекция представительных и исполнительных органов муниципальных образований привела к ситуации, когда подавляющее большинство муниципальных депутатов и, естественно, глав местной исполнительной власти, были зависимы от соответствующей администрации или просто были членами «Единой России».

*В БОЛЬШИНСТВЕ РЕГИОНОВ КОЛИЧЕСТВО «НЕАДМИНИСТРАТИВНЫХ» ПАРТИЙЦЕВ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ*

26 Примером может служить уточнение правил голосования вне помещения и с помощью открепительных удостоверений.

27 Федеральный закон от 14.06.2011 № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан»; Федеральный закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов»

28 Федеральный закон от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов»

29 Федеральный закон от 12.05.2009 № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 27.07.2010 № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением дополнительных гарантий обеспечения равных условий предоставления помещений для встреч с избирателями, участниками референдума»; Федеральный закон от 08.03.2011 № 34-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и т.д.

30 Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

*ПРИНЦИПИАЛЬНО НЕ ПОЗВОЛЯЛО ПРЕОДОЛЕТЬ «МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИЛЬТР» КАНДИДАТУ, НЕ ПОДДЕРЖАННОМУ АДМИНИСТРАЦИЕЙ. РАДИ СОЗДАНИЯ ВИДИМОСТИ КОНКУРЕНЦИИ АДМИНИСТРАЦИЯМ ПРИХОДИЛОСЬ РАЗДАВАТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДЕПУТАТАМ РАЗНАРЯДКИ НА ПРОСТАВЛЕНИЕ СВОИХ ПОДПИСЕЙ В ПОДДЕРЖКУ ТЕХ ИЛИ ИНЫХ КАНДИДАТОВ.*

Большой интерес представляет Федеральный закон от 2 мая 2012 г.<sup>31</sup>. Он содержал очевидно прогрессивные новации: был отменен сбор подписей в поддержку кандидатов и списков кандидатов, выдвинутых любыми политическими партиями; существенно — с 2 млн. до 300 тыс. — снижалось число подписей, необходимое для регистрации самовыдвиженца кандидатом в Президенты РФ, а для кандидата, выдвинутого непарламентской партией, это число снижалось до 100 тыс. Закон был неожиданным и представлял собой «лебединую песню» медведевской администрации.

В 2012 г. с обновлением президентской администрации пришла и новая стратегия управления страной и выборами. Определенную роль в этом сыграли гражданские волнения после сфальсифицированных выборов 2011 г. Власть поняла, что фальсифицировать надо аккуратнее, и сосредоточилась на более тонких избирательных технологиях. В частности, началось серьезное изменение избирательного законодательства, отмена прогрессивных реформ начала 2012 г.

Первый из принятых в это время электоральных законов был в определенной степени знаковым. Он продемонстрировал, как можно манипулировать законотворческим процессом. Еще в октябре 2010 г. депутаты С.В. Иванов и И.В. Лебедев внесли законопроект, в котором предлагали перенести единый день голосования на конец марта. После того, как законопроект пролежал под сукном два года, он был «творчески» переработан. Принятый в октябре 2012 г. закон назначал единый день голосования на второе воскресенье сентября, что было крайне неудобно для всех

участников выборов, кроме администрации<sup>32</sup>. Но и для администрации это представляло некоторые неудобства, поскольку труднее становилось формировать участковые избирательные комиссии. Поэтому одной из поправок к законопроекту было формирование участковых комиссий со сроком полномочий на пять лет.

*ПРИНЯТЫЙ ЗАКОН ФАКТИЧЕСКИ НЕ ИМЕЛ НИКАКОГО ОТНОШЕНИЯ К ЗАКОНОПРОЕКТУ, И СПОСОБ ЕГО ПРИНЯТИЯ СТАЛ ИЗОЩРЕННЫМ ПРИЕМОМ ПРОТАСКИВАНИЯ РЕГРЕССИВНЫХ ПОПРАВОК.*

В апреле 2013 г. региональным законодателям разрешили отменять всеобщие выборы глав региональных администраций и заменять их выборами в законодательном органе одной из трех предложенных Президентом РФ кандидатур<sup>33</sup>. В этом же году начался постепенный отказ от пропорциональной избирательной системы. Так называемый «закон Клишаса» снизил обязательную пропорциональную часть региональных парламентов с 50 до 25 процентов. При этом в Москве и Санкт-Петербурге было разрешено вообще отказаться от пропорциональной системы, чем московская власть тут же воспользовалась.

*ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ИЗМЕНЯЯ СООТНОШЕНИЕ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ И МАЖОРИТАРНОЙ ЧАСТЕЙ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ, ВЛАСТЬ ДОБИВАЛАСЬ НУЖНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ КАК НА ФЕДЕРАЛЬНОМ, ТАК И НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ.*

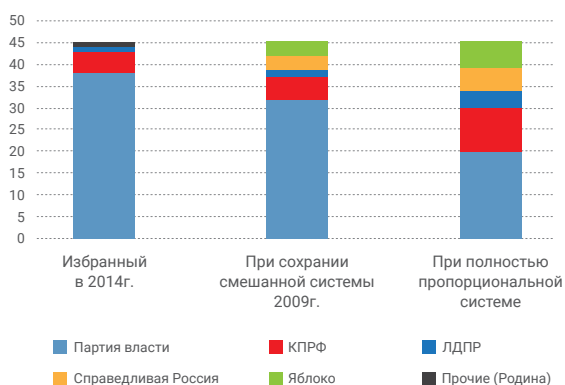
Показательным является полная отмена пропорциональной части именно в Москве (примерно 7% избирателей России), где партийная жизнь была наиболее оживленной. Выборы в Московскую городскую Думу, состоявшиеся в 2014 г., прошли по полностью мажоритарной системе, а если бы сохранилась смешанная система выборов 2009 г., то состав Мосгордумы был бы совсем другим (см. Рисунок 2). Тем более другим он был бы, если бы выборы в Мосгордуму проводились по полностью пропорциональной системе.

31 Федеральный закон от 02.05.2012 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»

32 Федеральный закон от 02.10.2012 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

33 Федеральный закон от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Рисунок 2.  
Состав МГД при разных избирательных системах



Источник:  
Составлено автором на основе результатов выборов в МГД 2009 и 2014 гг.

В феврале 2014 г. опять принимается новый закон о выборах в Государственную Думу<sup>34</sup>. В нем нет радикальных новаций, но вновь вводится смешанная система выборов. Манипуляции с изменением избирательной системы сказались на составе Государственной Думы. По подсчетам автора этой работы переход от полностью пропорциональной системы, использованной в 2011 г., на смешанную в 2016 г. отнял у КПРФ 28 мандатов, у ЛДПР – 23 мандата, у «Справедливой России» – 19 мандатов, а «Единой России» добавил 67 мандатов.

В апреле 2014 г. был нанесен существенный удар по возможности судебного оспаривания электоральных нарушений, итогов голосования и результата выборов<sup>35</sup>.

**ИЗБИРАТЕЛЯМ ЗАПРЕТИЛИ ОСПАРИВАТЬ ДЕЙСТВИЯ ТЕХ КОМИССИЙ, В КОТОРЫХ ОНИ НЕ УЧАСТВОВАЛИ В ГОЛОСОВАНИИ. СРОК ОСПАРИВАНИЯ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ СОКРАТИЛСЯ ДО 10 ДНЕЙ, А РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ – С ОДНОГО ГОДА ДО ТРЕХ МЕСЯЦЕВ.**

Новый закон о выборах депутатов Госдумы опять стал сигналом для распространения регрессивных новаций на все другие выборы. Во-первых, была отменена либеральная «медведевская» норма, освобождавшая все партии от сбора под-

писей в поддержку выдвижения кандидатов. Во-вторых, введена норма о необходимости сбора абсурдно большого числа подписей в поддержку выдвижения кандидата на федеральных и региональных выборах – 3% от числа избирателей округа. Это означало существенное электоральное неравенство кандидатов и противоречило не только Конституции, но и закону о гарантиях.

Заметим, что с 2016 г. в России начала распространяться технология искусственной и направленной на определенный электоральный результат нарезки избирательных округов (джерримендеринг). Нарезка округов осуществляется организующей выборы избирательной комиссией и утверждается соответствующим законодательным или представительным органом.

Законом от 14 июля 2015 г. следующие выборы депутатов Государственной Думы были перенесены на два месяца раньше положенного Конституцией срока и совмещены с единым днем голосования<sup>36</sup>. Таким образом, теперь все выборы кроме президентских (и досрочных) стали проводиться в неудобное для оппозиционных сил время: агитационный период и период сбора подписей стал приходиться на лето. Одновременно с этим изменяются сроки проведения досрочных, повторных и дополнительных выборов, чтобы они могли совмещаться с выборами в Государственную Думу.

В феврале 2016 г. был принят закон, который требовал заранее представлять в территориальные комиссии списки наблюдателей, при этом наблюдатель мог назначаться только в одну избирательную комиссию (впрочем, этот закон сохранил и прогрессивную норму: наблюдатель мог быть удален из помещения для голосования только по решению суда)<sup>37</sup>.

В марте 2016 г. ужесточились требования к присутствию в избирательных комиссиях представителей СМИ<sup>38</sup>.

34 Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

35 Федеральный закон от 02.04.2014 № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

36 Федеральный закон от 14.07.2015 № 272-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

37 Федеральный закон от 15.02.2016 № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части деятельности наблюдателей»

38 Федеральный закон от 09.03.2016 № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»

В это же время было принято несколько законов, которые ограничивали право на агитацию. Было очевидно, что эти законы носили конъюнктурный характер (были направлены в первую очередь против ставшего символом оппозиции Навального и его сторонников), ограничивали критические по отношению к власти высказывания, снижали конкуренцию на выборах. Мартовский закон 2016 г. обуславливал невозможность заказа агитационных материалов у физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Еще более сильные и абсурдные для свободных выборов ограничения были введены в апреле: кандидатам было запрещено использовать изображение физических лиц, кроме своих собственных, а избирательным объединениям — физических лиц, кроме своих кандидатов. В 2017 г. из законодательства было исключено требование об обязательности участия в предвыборных дебатах<sup>39</sup>, которое включили в закон годом ранее.

2018 и 2019 годы были периодом законотворческого затишья: принимались только технические, косметические и «рекламные» законы. Но в 2019 г. начинается эпоха внедрения удаленного голосования. Закон позволил провести эксперимент по удаленному голосованию в Мосгордуме (ДЭГ). Недостатком этого закона было отсутствие серьезных гарантий общественного контроля нового вида голосования. Результаты эксперимента 2019 г. породили обоснованные сомнения в честности такого способа голосования.

## Изменение Конституции РФ. Голосование «по одобрению»

Спусковым крючком к ускорению деградации избирательного законодательства послужило внесение изменений в Конституцию страны. Во-первых, сама процедура внесения этих изменений противоречила порядку внесения поправок в Конституцию, установленному Конституцией и законами РФ<sup>40</sup>. Во-вторых, демонстративное пренебрежение законом со стороны власти развязало руки законотворцам из Администрации Президента РФ для принятия новых регрессивных избирательных законов. Правила «Общественного голосования по одобрению поправок» было поручено разработать Центральной избирательной комиссии РФ, и она разработала не-

что, существенно отличное от правил референдума. Эти наработки были позже использованы как новации избирательного законодательства.

Поправками в Конституцию РФ был изменен срок полномочий действующего президента. Произошло то, что уже не раз происходило в авторитарных странах — существенное продление полномочий действующего главы государства.

Дополнительные возможности проводить «чрезвычайные» реформы избирательного законодательства предоставила случившаяся в это время пандемия. В 2020–2021 гг. было принято несколько законов<sup>41</sup>, которые позволяли переносить сроки выборов «в случае введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». Эти же законы расширяли использование дистанционного электорального голосования (ДЭГ)<sup>42</sup>. Современная законодательная база и реализация применения ДЭГ фактически не позволяют осуществлять общественный контроль этого вида голосования. Само по себе внедрение ДЭГ в настоящее время, когда в России отсутствуют конкурентные выборы, а доверие к организаторам выборов находится на низком уровне, представляет собой очень серьезную опасность.

В 2020 г. началось быстрое сокращение избирательных прав — как права избирать, так и права участвовать наблюдателем на выборах. Так, майский закон 2020 г. дополнительно определил 50 статей уголовного кодекса, осуждение по которым является причиной лишения пассивного избирательного права. Через год, в июне 2021 г., этот список был еще расширен включением туда граждан, которые «причастны к деятельности экстремистской или террористической организации»<sup>43</sup>.

Законодательная активность усиливалась при приближении выборов Госдумы. Майский закон 2020 г. содержал несколько разнонаправленных новаций, касающихся подписей в поддержку выдвижения кандидатов. Этот закон также разрешил проводить досрочное голосование вне помещения для голосования.

41 <https://golosinfo.org/articles/144062>

42 Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»

43 Федеральный закон от 04.06.2021 № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

39 Федеральный закон от 01.06.2017 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

40 <https://golosinfo.org/articles/144025>

Затем было принято положение о возможности отзыва члена избирательной комиссии с правом решающего голоса. Запрещено быть наблюдателем на региональных и муниципальных выборах гражданам, которые не проживают в соответствующем регионе или муниципалитете. Разрешено голосование в течение двух или трех дней, а также «в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования».

Еще в 2014 г. некоммерческим организациям, являющимися «иностранными агентами», запретили участвовать в выборах в любой форме. В 2021 г. борьба с «иностранными агентами» продолжается принятием законов, устанавливающих полный запрет на участие в выборах общественных объединений, юридических лиц и СМИ, являющихся «иностранными агентами» и требованием об указании информации об «иноагентстве» или «аффилированности с иноагентом» в агитационных материалах и в избирательном бюллетене<sup>44</sup>.

### **Электоральное законотворчество в условиях «специальной военной операции»**

В марте 2022 г. было принято сразу несколько регрессивных новаций:

- 1) отменен статус членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса (за исключением региональных комиссий и ЦИК РФ);
- 2) упразднены комиссии муниципальных образований;
- 3) отменено требование об обязательности пропорциональной части избирательной системы для региональных выборов;
- 4) продлен срок лишения пассивного избирательного права гражданам, осужденным за экстремистскую деятельность;
- 5) введено требование о предварительном представлении в избирательную комиссию материалов, предназначенных для размещения в СМИ;
- 6) облегчено принятие решения об отложении голосования (право решения передано от организующих комиссий к вышестоящим);
- 7) разрешено изготавливать список избирателей с заранее внесенными в него паспортными данными избирателей.

В июле 2022 г. в России принят закон<sup>45</sup>, который фактически официально объявил войну власти со своими политическими оппонентами. Этот закон уточнил понятия «иностранный агент» и «лицо, аффилированное с иностранным агентом», причем его формулировки позволяли признать иностранным агентом любого гражданина, неугодного власти. Этот закон открыл новый этап политического устройства российского государства, на котором свободные выборы в России стали невозможны.

*НЕТ СОМНЕНИЙ, ЧТО ДАЛЬНЕЙШАЯ ДЕГРАДАЦИЯ СТРАНЫ ОТРАЗИТСЯ И НА ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ. ВПРОЧЕМ, ПРИ ОТСУТСТВИИ РЕАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ ЭТО УЖЕ МАЛО БУДЕТ СКАЗЫВАТЬСЯ НА РЕАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ.*

<sup>44</sup> Федеральный закон от 20.04.2021 № 91-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

<sup>45</sup> Федеральный закон от 14.07.2022 №255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**Федеральный закон от 6.12.1994 №56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».**

**Этот закон установил свой приоритет над всеми остальными избирательными нормативными актами в Российской Федерации и еще раз подчеркнул следующие важные гарантии избирательных прав:**

- члены избирательной комиссии, в том числе с правом совещательного голоса, имеют право доступа ко всем материалам и документам соответствующей избирательной комиссии, должны оповещаться обо всех заседаниях избирательной комиссии, имеют право выступать на ее заседаниях;
- заседания избирательных комиссий проводятся открыто и гласно, на заседаниях вправе присутствовать кандидаты, их доверенные лица, представители избирательных объединений и средств массовой информации, а в день голосования в участковых комиссиях вправе присутствовать наблюдатели, в том числе — иностранные;
- кандидаты равноправны, на время избирательной кампании им предоставляется защита от увольнения и некоторая защита от уголовного и административного преследования;
- государство обеспечивает гражданам и общественным объединениям свободное проведение предвыборной агитации, агитация может проводиться как за, так и против претендентов;
- кандидатам и избирательным объединениям предоставляются бесплатное эфирное время на телевидении, помещения для проведения агитации и гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации (как показала практика, последнее требование оказалось неисполнимым в экономической конструкции России 2000-х годов, а в 1990-е оно обеспечивалось не государством, а наличием равновеликих политических структур);
- подсчет голосов начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели. По требованию любого члена участковой избирательной комиссии или наблюдателя комиссия обязана предоставить им заверенную копию протокола об итогах голосования;
- должны публиковаться данные протоколов об итогах голосования всех избирательных комиссий.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

**Федеральный закон от 19.09.1997 №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».****Закон 1997 г. вводил следующие прогрессивные электоральные новации:**

- 1) в состав избирательной комиссии не может входить более одной трети государственных или муниципальных служащих, а не менее одной трети должны составлять представители партий, имеющих фракции в Госдуме или законодательном органе региона;
- 2) более подробно описаны права членов избирательных комиссий, в частности, условия привлечения их к уголовной и административной ответственности, возможность ознакомления с документами комиссии и получения их копий;
- 3) в отдельную статью выделены гарантии гласности работы избирательных комиссий, в частности определены права и обязанности наблюдателей, которые теперь могут назначаться в комиссии всех уровней. Определены права представителей СМИ, которым по предъявлению удостоверения разрешено присутствовать при работе комиссий всех уровней;
- 4) уточнен порядок работы избирательных комиссий. Руководители комиссии — председатель, его заместитель, секретарь — избираются самой комиссией;
- 5) установлен перечень оснований для отказов в регистрации и для отмены регистрации;
- 6) установлено, что кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения, при этом определены признаки использования такого положения;
- 7) регистрация кандидата может производиться на основании внесенного избирательного залога (установлено поправкой, принятой в 1999 г.);
- 8) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей;
- 9) запрещена агитация лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, военнослужащим при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей или с использованием преимуществ должностного или служебного положения;
- 10) государственные и муниципальные СМИ должны выделять кандидатам и избирательным объединениям установленные законом бесплатные эфир и печатную площадь;
- 11) введена обязательность предвыборных дебатов на телевидении;
- 12) государственные и муниципальные помещения должны предоставляться претендентам на равных основаниях;
- 13) дано определение подкупа избирателей, которым запрещено заниматься в целях агитации (как и благотворительной деятельностью);
- 14) подробно описан порядок голосования и подсчета бюллетеней, включая обязательную сортировку бюллетеней с оглашением отметок в них.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

**КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 2003–2022 ГГ.**

Выше мы упомянули лишь часть изменений, внесенных в российское избирательное законодательство с момента принятия в 2002 г. последней версии закона о гарантиях. Хотя эти изменения носили разнонаправленный характер, основная тенденция привела к постепенной деградации избирательного законодательства в смысле, описанном в начале этой работы. Если новациям избирательного законодательства приписать количественную оценку, то эволюцию его качества можно изобразить графически.

Такая работа проделана для всех 73-х новаций с 2003 г., которым мы присвоили положительную или отрицательную оценку (то есть, новации, не повлиявшие или повлиявшие на выборы противоречиво (с нашей точки зрения), мы не учитывали). Каждую из них мы оценили по шестибальной шкале от -3 до +3, приписывая новации оценку -3, если она радикально повлияла на выборы в худшую сторону; оценку -2, если она значительно ухудшила качество выборов; оценку -1, если новация немного ухудшила качество выборов. Аналогично, оценку +3 получили новации, которые радикально улучшили (или могли улучшить) качество выборов; оценку +2 — новации, которые серьезно улучшили (или могли улучшить) качество выборов; оценку +1 — новации, которые немного улучшили (или могли улучшить) качество выборов.

Следует учитывать, что приписываемая новации оценка является достаточно субъективной. Она основана на опыте автора этой работы. Субъективность оценок, естественно, влияет на общие количественные оценки эволюции российского законодательства, представленные ниже.

На Рисунке 3 представлены оценки суммарного изменения законодательства за каждый год периода 2003–2022 гг. Легко видеть, что деградация российского избирательного законодательства происходила неравномерно. Два основных периода ухудшения — «построение суверенной демократии» и «собрание земель русских». В период вицепрезидентства Д.А. Медведева наблюдалась небольшая «оттепель». Период 2017–2019 гг. можно назвать периодом «затишья перед бурей». Это было время, когда вновь пришедшая председатель ЦИК РФ Э.А. Памфилова пыталась прислушиваться к общественности (в частности, автор

этой работы был назначен руководителем Экспертно-консультационной группы при председателе ЦИК РФ и работал в этой должности до середины 2018 г.; группа активно предлагала совершенствования избирательного законодательства).



Эволюция избирательного законодательства по шагам, то есть от новации к новации, иллюстрируется Рисунком 4. Первоначальный уровень российского избирательного законодательства 2002 г. принят за 100. Каждая последующая новация законодательства снижала или повышала этот уровень на число, равное ее экспертной оценке.

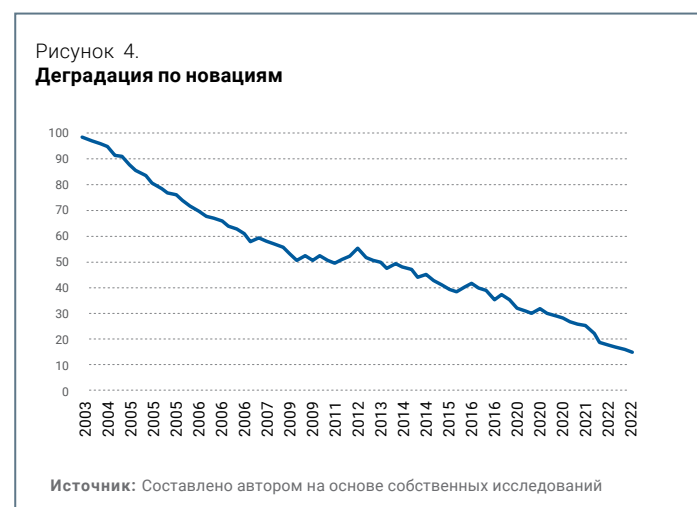


График хорошо иллюстрирует общую тенденцию деградации российского избирательного законодательства, а также детали этой деградации.

## ОБ АВТОРЕ

**Бужин Андрей Юрьевич** – специалист по российским выборам, избирательному праву и избирательным технологиям, кандидат юридических наук. Автор книг и справочников по выборам, статей по избирательному праву и электоральной статистике. Член многочисленных избирательных комиссий всех уровней, в 2016-2018 годах – руководитель экспертно-консультационной группы при Председателе ЦИК РФ.

**e-mail:** [mrabuzin1@gmail.com](mailto:mrabuzin1@gmail.com)

## ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ

### **Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES)**

Годесбергер Але 149

53175 Бонн

Германия

[www.russia.fes.de](http://www.russia.fes.de)

E-mail: [info@fes-russia.org](mailto:info@fes-russia.org)

Ответственный за издание: Отдел международного сотрудничества, Российская программа Фонда им. Фридриха Эберта  
Ответственный за содержание и редакцию: Алексей Юсупов

Мнения, выраженные в данной публикации, могут не совпадать с позицией Фонда им. Фридриха Эберта. Коммерческое использование материалов, опубликованных Фондом, не допускается без его письменного согласия. Публикации FES также не могут быть использованы в целях предвыборных кампаний.

© 2024

## АННОТАЦИЯ



Избирательное законодательство постперестроечной России, также, как и сам институт российских выборов, имеет драматичную историю. В двух словах её можно описать как «взлёт и падение». Начавшись с горбачевских новаций и продолжившись в указах Президента Ельцина, российское избирательное законодательство к началу нового тысячелетия приблизилось к международным избирательным стандартам.

В это время оно не только декларировало независимость организаторов выборов, но и гарантировало возможности их общественного контроля. Еще более важными являлись возможности свободного выдвижения кандидатов, гарантии свободной агитации, прозрачность электоральных процедур. Несмотря на отклонение практики от закона, в целом можно говорить о наличии в девяностые годы в России конкурентных выборов.



В конце 90-х – начале 2000-х годов в России рождалась новая политическая доминанта, опиравшаяся на старую исполнительную власть, включавшую силовые структуры, и новые возможности присвоения собственности. Вплоть до конца века в этой доминанте не было единства, и это было заметно на выборах. При этом исполнительная власть как могла подстраивалась под прогрессивное избирательное законодательство, совершенствовала административные электоральные технологии, училась сохранять себя при видимости свободных выборов.

В начале 2000-х, наконец, произошло единение соискателей власти-собственности под крышей единого Президента, который, к тому же владел мощным инструментом тайной полиции. За этим легко последовало подчинение законодательной власти Президенту. Изменение законодательства в нужном направлении существенно упростилось.



Начиная примерно с 2004 года наблюдается постоянное ухудшение избирательного законодательства, подстраивание его под нужды самовоспроизводящейся власти. За это время существенно ограничены права быть избранным, участвовать в контроле за организацией выборов, проводить агитацию. Под нужды действующей власти подстроена система избирательных комиссий и сроки проведения выборов. Избирательное законодательство за последние 20 лет изменилось настолько, что теперь оно не удовлетворяет ни международным избирательным стандартам, ни Конституции России. В этой статье мы описали основные новации 90-х годов, также, как и их законодательное дезавуирование в 2000-х. Манипуляции с законодательством и их влияние на результаты выборов иногда могут быть наглядно проиллюстрированы, что и сделано в статье. Кроме того, мы попытались дать количественную оценку деградации российского избирательного законодательства.