

**Технологии внесения в действующее избирательное законодательство изменений, влияющих на реализацию избирательных прав граждан**

1. Введение .....	2
1.1. Избирательное законодательство: история и основные проблемы .....	2
1.2. История изменений российского избирательного законодательства .....	3
1.2.1. Период 1988–2000 годов .....	3
1.2.2. Период 2000–2011 годов .....	4
1.2.3. Период 2012–2022 годов .....	6
1.3. Общая характеристика российского избирательного законодательства .....	6
1.4. Выводы .....	7
2. Технологии изменения избирательного законодательства .....	8
2.1. Избирательное законодательство: источники и составные части .....	8
2.1.1. Источники .....	8
2.1.2. Структура избирательных законов .....	11
2.2. Технологии внесения изменений в избирательное законодательство .....	12
2.2.1. Субъекты законодательной инициативы .....	12
2.2.2. Прохождение законопроекта в Государственной Думе .....	15
2.3. Технологии оспаривания положений избирательного законодательства в Конституционном Суде .....	17
2.4. Выводы .....	21
3. Изменения отдельных разделов избирательного законодательства .....	22
3.1. Изменения, касающиеся избирательных систем .....	22
3.1.1. Определение и классификация избирательных систем .....	22
3.1.2. Исторический обзор регулирования избирательных систем в российском законодательстве .....	24
3.1.3. К вопросу о наилучшей избирательной системе .....	27
3.2. Нарезка избирательных округов и джерримендеринг .....	27
3.3. Изменения норм, определяющих активное и пассивное избирательное право граждан .....	30
3.4. Изменения норм, регулирующих реализацию гражданами активного избирательного права .....	31
3.4.1. Выездное голосование .....	32
3.4.2. Досрочное голосование .....	33
3.4.3. Голосование по открепительным удостоверениям .....	34
3.4.4. Голосование по месту нахождения .....	35
3.4.5. Голосование по почте .....	36
3.4.6. Дистанционное электронное голосование .....	37
3.5. Изменения норм, регулирующих реализацию гражданами пассивного избирательного права .....	38
3.5.1. Период 1989–2001 годов .....	38
3.5.2. Период 2001–2011 годов .....	41
3.5.3. Период 2012–2022 годов .....	42
3.6. Изменения, затрагивающие организацию избирательного процесса .....	43
3.6.1. Дата выборов и их назначение .....	43
3.6.2. Формирование избирательных комиссий .....	45
3.7. Изменения, затрагивающие вопросы формирования избирателями своих установок .....	47
3.7.1. Информирование избирателей в ходе избирательной кампании .....	47
3.7.2. Предвыборная агитация .....	49
3.7.3. Информирование избирателей на избирательном участке .....	53

3.8. Изменения, затрагивающие порядок проведения голосования и подсчета голосов .....	54
3.8.1. Правила голосования .....	54
3.8.2. Правила подсчета голосов .....	55
3.8.3. Нормы, обеспечивающие контроль за голосованием и подсчетом голосов .....	56
3.9. Выводы .....	58
Приложения .....	58
Приложение 1. Основные выборы, проходившие в России с 1989 по 2024 год .....	58
Приложение 2. Основные федеральные законы, регулирующие проведение выборов .....	59
Приложение 3. Система избирательных комиссий в Российской Федерации .....	61
Приложение 4. О кодификации избирательного законодательства .....	61
4.1. Проблемы кодификации избирательного законодательства .....	61
4.2. Предыстория (1992–2008 годы) .....	62
4.3. Проект Избирательного кодекса 2011 года .....	64
4.4. Проекты Избирательного кодекса 2019 и 2022 годов .....	64
4.5. Выводы .....	65
Литература .....	65

## 1. Введение

### 1.1. Избирательное законодательство: история и основные проблемы

Избирательное законодательство призвано регулировать организацию и проведение выборов. Проблемы такого регулирования непростые по нескольким причинам.

Во-первых, выборы – это *конкурентный процесс*. При этом электоральная конкуренция – значительно более жесткая, чем, например, экономическая. Если округ одномандатный, то победитель всего один. В многомандатном округе победителей несколько (по числу мандатов), при выборах по партийным спискам победителями являются несколько партий (обычно от трех до шести). Остальные – проигравшие, не получающие в результате выборов ничего. Кроме того, выборы – процесс дискретный, проигравшим приходится ждать возможности реванша несколько лет.

Острота конкуренции приводит к тому, что у участников выборов возникает соблазн использовать методы, сомнительные с точки зрения морали, а если законодательство и правоприменительная практика не обеспечивают соблюдение требований закона – то и незаконные. В связи с этим законы должны гарантировать равенство участников выборов, не позволять использовать некорректные методы и при этом создавать для правоприменителей возможность реально бороться с нарушениями.

Во-вторых, *избирательная кампания достаточно короткая* (в России она длится не более трех месяцев), к тому же она делится на несколько стадий, каждая из которых еще короче. Любые ошибочные решения (незаконный отказ в регистрации кандидата, незаконное изъятие агитационных материалов и т.п.) приводят к нарушениям прав участников выборов, которые трудно, а зачастую просто невозможно вовремя исправить: даже если эти решения изменить, время будет упущено.

В-третьих, ситуацию осложняет *особая заинтересованность законодателей*. Законы принимает парламент и подписывает глава государства. Парламент избирается на выборах, которые регулируются избирательными законами, глава государства тоже избирается путем прямых выборов. Это означает, что законодатели лично заинтересованы в содержании избирательных законов и их интерес может отличаться от интереса граждан, их избравших: гражданам нужна возможность свободно выбирать, а

парламентарии и президент стремятся создать наиболее благоприятные условия для себя и своей партии на следующих выборах.

Такое противоречие между интересами законодателей и избирателей и его воплощение в попытках конъюнктурной правки избирательного законодательства характерно для всех государств, в том числе и стран зрелой демократии. Однако в странах зрелой демократии препятствием для конъюнктурной правки служат традиции, стремление к стабильности законодательства, регулярная сменяемость власти (когда партия, находящаяся у власти, понимает, что через некоторое время окажется в оппозиции, и нормы, ею принимаемые, могут начать работать против нее).

В ряде стран против конъюнктурной правки избирательных законов применяются и специальные законодательные меры (то есть законодатели сами себя ограничивают). Так, законы о выборах могут иметь статус органических, то есть требующих для принятия и изменения квалифицированного большинства. Возможен также запрет на изменение закона непосредственно перед выборами; так Венецианская комиссия рекомендует не изменять наиболее важные параметры избирательных законов в последний год перед выборами. Еще более жесткий вариант применяется в некоторых странах: все изменения вступают в силу только после ближайших выборов.

В России отмеченные выше ограничения не действуют (есть лишь норма о неприменении в текущей кампании закона, принятого после старта этой кампании). Избирательные законы изменяются непрерывно и постоянно, в том числе и перед самым началом избирательной кампании.

Нельзя утверждать, что все изменения носят злонамеренный характер в интересах «партии власти». В 1990-х годах правка избирательного законодательства была направлена в значительной степени на создание равных условий для участников выборов и на борьбу с негативными явлениями, в том числе с административным ресурсом. Однако с середины 2000-х стала заметна противоположная тенденция – создание благоприятных условий для «партии власти» и затруднений для ее оппонентов. Впрочем, и в последующие годы случалось, что законодатели время от времени принимали нормы, способствующие защите избирательных прав граждан, но они не меняли общую тенденцию.

## **1.2. История изменений российского избирательного законодательства**

Законы о выборах существовали и в советский период, когда выборы являлись чисто ритуальными мероприятиями. Они были достаточно краткими по сравнению с нынешними и в основном декларативными. С 1988 года начался процесс постоянных изменений избирательного законодательства. Эти 35 лет мы здесь разделим на три периода:

- 1) период 1988–2000 годов;
- 2) период 2001–2011 годов;
- 3) период с 2012 года.

Каждый из этих периодов можно разделить еще на несколько подпериодов (которые можно было бы считать и самостоятельными периодами), но мы здесь будем оперировать этими тремя временными отрезками.

### **1.2.1. Период 1988–2000 годов**

Когда в 1988 году на XIX Всесоюзной конференции КПСС было принято решение о проведении альтернативных выборов, в том же году был принят новый Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР». Он не очень сильно отличался от предшествовавшего закона, но в нем были сделаны первые попытки приспособить советское избирательное законодательство к конкурентным альтернативным выборам. При этом две главные новеллы носили антидемократический характер и были призваны сохранить возможности номенклатуры влиять на результаты выборов. Это были выборы

одной трети депутатов от общественных организаций, дававшие возможность фактически назначать депутатами часть номенклатуры и ее ставленников, и окружные предвыборные собрания, позволявшие фильтровать кандидатов и отсеивать неугодных. По этому закону прошли выборы Съезда народных депутатов СССР в 1989 году.

В конце 1989 года были приняты законы РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР». В них уже не было ни выборов от общественных организаций, ни окружных предвыборных собраний. По этим законам прошли соответствующие выборы в 1990 году.

В 1991 году был принят Закон РСФСР «О выборах Президента РСФСР», а затем Закон РСФСР «О выборах главы администрации». В этом же году прошли первые в России президентские выборы, также в 1991–1993 годах в нескольких регионах прошли выборы глав.

**В 1993 году началась избирательная реформа.** Эта реформа изменила многие нормы избирательного законодательства, более подробно о них будет рассказано в разделе 5.3. Одним из главных ее направлений была *партизация*<sup>1</sup> выборов: ключевую роль в выборах стали играть избирательные объединения (фактически партии, но без обязательной самоидентификации в качестве партий), а на выборах в Государственную Думу была введена смешанная избирательная система (включающая избрание половины состава Думы по партийным спискам).

В основе реформы лежали инициативные законопроекты, созданные рабочей группой под руководством народного депутата РФ В.Л. Шейниса. Первоначально она была реализована в положениях о выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации, утвержденных указами Президента РФ, по которым в декабре 1993 года были избраны обе палаты нового российского парламента. Затем в 1994 году был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (далее – «рамочный» закон 1994 года), а в 1995 году – федеральные законы о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы. По этим законам прошли федеральные выборы 1995 и 1996 годов, «рамочный» закон 1994 года повлиял на региональные законы, по которым проходили региональные и муниципальные выборы 1995–1997 годов.

В Государственной Думе второго созыва продолжилась работа над избирательным законодательством с целью исправить недостатки, проявившиеся в ходе прошедших выборов. В 1997 году был принят второй «рамочный» закон, который стал называться Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Новым в нем было не только включение референдума, но и детальная проработка многих избирательных процедур. В 1999 году в этот закон было внесено множество изменений, фактически была создана его новая редакция. В том же году были приняты новые федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

Таким образом, *в 1990-е годы главными тенденциями законодательного регулирования выборов были создание равных условий для участников выборов и борьба с негативными явлениями, в том числе с административным ресурсом.*

### 1.2.2. Период 2000–2011 годов

В 2001–2002 годах прошла новая избирательная реформа, в результате которой был сделан следующий шаг в *партизации* выборов. В 2001 году был принят Федеральный закон «О политических партиях», согласно которому коллективными участниками федеральных и региональных выборов могли быть только политические партии, правила создания и функционирования которых строго определялось законом (они могли быть только общероссийскими, с фиксированным индивидуальным членством,

---

<sup>1</sup> Партизация выборов – создание условий для более широкого и активного участия в выборах политических партий, создание для политических партий предпочтений по равнению с другими участниками выборов.

насчитывающим не менее 10 тыс. членов). В 2002 году был принят третий «рамочный» закон (название, принятое в 1997 году было сохранено). В нем, с одной стороны, продолжилась тенденция по преодолению недостатков, проявившихся на прошедших выборах, с другой стороны, продолжилась тенденция партизации: было введено требование об избрании не менее половины депутатов региональных парламентов по партийным спискам. Этот закон не имел единой тенденции с точки зрения защиты избирательных прав граждан: в нем были как новеллы, направленные на защиту избирательных прав, так и новеллы, ограничивающие права.

В 2002–2003 годах были приняты новые федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ. В процессе их принятия уже стали явно обозначаться антидемократические тенденции. Они проявились и в федеральных законах 2003 года, внесших некоторые изменения в избирательное законодательство.

**В четвертом созыве Государственной Думы началась избирательная контрреформа.** В 2004 году были отменены губернаторские выборы и внесены изменения в закон о политических партиях, увеличившие требования к численности партий в пять раз – с 10 до 50 тыс. Это привело к ликвидации большинства партий: в 2004 году их было 46, а к 2007 году осталось 15, и к 2009 году сократилось до семи.

В 2005 году был принят новый федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы, предусмотревший переход на полностью пропорциональную систему с 7-процентным барьером. В том же году было внесено множество изменений в «рамочный» закон, фактически была создана его новая редакция. Среди них – отмена избирательных блоков и независимого общественного наблюдения, введение двух в году единых дней голосования, ужесточение правил регистрации кандидатов и партийных списков, а также меры, облегчающие применение технологии «паровозов».

Закон 2005 года о внесении изменений в «рамочный» закон стал последним случаем комплексного реформирования избирательного законодательства. В последующие годы правка избирательного законодательства продолжалась, но уже в виде частых (до 8–10 в год) законодательных актов, вносящих в «рамочный» и другие федеральные законы отдельные изменения.

В частности, в 2006 году были приняты законы, которые отменили голосование «против всех» и порог явки, а также ввели не предусмотренные Конституцией РФ ограничения пассивного избирательного права. В 2007 году партиям было разрешено менять установленную очередность кандидатов в партийном списке при замещении вакантных мандатов.

Таким образом, в целом контрреформы 2004–2007 годов были направлены на пересмотр многих базовых положений избирательного законодательства, сложившегося в 1990-х годах.

В 2008–2011 годах (президент Д.А. Медведев, Дума пятого созыва) процесс пересмотра базовых положений продолжился: в 2009 году были отменены избирательный залог и право непартийных общественных объединений выдвигать списки на муниципальных выборах. Однако одновременно вносились и изменения, направленные на защиту избирательных прав граждан и поддержку оппозиционных партий. Впрочем, эти изменения были не очень существенными и получили в экспертной среде название «нанодемократизация».

Таким образом, 2002 год стал переломным: в принятом в этом году «рамочном» законе были как новеллы, направленные на защиту избирательных прав граждан (в частности, меры, направленные против снятия кандидатов), так и новеллы, ограничивающие избирательные права (в частности, ограничения для общественного контроля). **После 2002 года стала явной тенденция по созданию преимуществ «партии власти» и затруднений для ее оппонентов а также затруднений для контроля за выборами.** При этом в период 2008–2012 годов принимались некоторые

нормы, защищающие избирательные права граждан, но они не переломили общей тенденции.

### 1.2.3. Период 2012–2022 годов

В начале 2012 года, после не вполне удачных для «Единой России» выборов в Государственную Думу и массовых протестов против фальсификаций на выборах, прошла очередная волна реформ избирательного и партийного законодательства. Минимальная численность партий была снижена сразу до 500 человек, что привело к взрывному росту числа политических партий – к 2015 году оно возросло до 75. Одновременно все партии были освобождены от сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения своих списков и кандидатов на всех выборах, кроме президентских. На президентских выборах число требуемых подписей было снижено (с 2 млн до 300 тыс. для самовыдвиженцев и 100 тыс. для кандидатов от непарламентских партий), также было снижено число подписей на остальных выборах для самовыдвиженцев (от 1–2 до 0,5%). В том же 2012 году были восстановлены губернаторские выборы, но при этом был введен муниципальный фильтр, фактически сделавший эти выборы неконкурентными.

В 2014 году был принят новый закон о выборах депутатов Государственной Думы, вернувший на эти выборы смешанную систему. При этом для большинства партий было снято освобождение от сбора подписей, и для кандидатов в одномандатных округах было резко увеличено число требуемых подписей (с 0,5 до 3%).

Одновременно уже с 2012 года началось целенаправленное внесение изменений в пользу административного ресурса. Они касались расширения перечня ограничений пассивного избирательного права, затруднений для наблюдения за проведением голосования и подсчета голосов, департизации (сокращения применения пропорциональной системы), переноса дня голосования на сентябрь и др. С 2019 года (и особенно с 2020 года под предлогом пандемии ковид-19) началось широкое использование субсидиарных способов голосования<sup>2</sup>, при которых общественных контроль затруднен или просто невозможен (дистанционное электронное голосование, многодневное голосование, выездное голосование).

### 1.3. Общая характеристика российского избирательного законодательства

Когда в 2008 году один из авторов данной главы начал работу над кодификацией российского избирательного законодательства, он постарался сформулировать, что его не устраивает в том законодательстве середины 2000-х годов. Все недостатки были разделены на четыре группы. Эти претензии и это деление актуальны и теперь.

**1-я группа** – общая бессистемность законодательства, его громоздкость и противоречивость. В избирательных законах тяжело ориентироваться, многие их нормы могут трактоваться различным образом, что приводит к конфликтам и в конечном счете к нарушению избирательных прав граждан.

**2-я группа** – это плохо урегулированные соотношения федерального и регионального законодательства, отсутствие четкой регламентации, что может и что не может устанавливать региональный законодатель. И при этом большую часть текстов региональных законов занимает дублирование норм федерального закона. Но зато часто то, что должны регулировать сами региональные законодатели, упускается.

**3-я группа** – это нормы, которые при их тенденциозном применении создают основу для нарушения избирательных прав граждан. При этом многие из них можно было бы применять иначе. Но сложилась репрессивная практика, которую можно сломать только путем изменения этих норм. Здесь самый яркий пример – это практически все, что связано

---

<sup>2</sup> К субсидиарным мы относим все способы голосования, помимо традиционного голосования на избирательном участке по месту регистрации в день голосования: досрочное голосование, выездное голосование, голосование по почте, дистанционное электронное голосование, голосование по открепительным удостоверениям, голосование по месту нахождения.

с выдвижением и регистрацией кандидатов (см. подраздел 3.5). Сейчас избирательные комиссии имеют возможность, не нарушая букву закона, отсеивать кандидатов по своему усмотрению.

**4-я группа** – это конкретные нормы или группы норм, которые не отвечают потребностям демократического развития страны. Это и непомерные ограничения пассивного избирательного права (см. подраздел 3.3), и многие нормы, определяющие параметры избирательной системы (см. подраздел 3.1).

Есть несколько причин, из-за которых избирательное законодательство приобрело указанные черты. Одна из них – просто ошибки, вызванные недостаточной компетентностью авторов законодательных норм или спешкой при их принятии. Эти ошибки можно было бы устранить в дальнейшем, если бы не другие причины. Вторая причина – **тенденции к бюрократизации избирательного процесса**, проистекающие оттого, что главным реальным автором избирательных законов являются сотрудники ЦИК России – организации, которая сама по себе достаточно бюрократизирована. Но есть и третья причина, и она наиболее серьезна – это **сознательное стремление законодателей создать более благоприятные условия для применения административного ресурса**<sup>3</sup> в пользу «партии власти» и ограничить конкуренцию на выборах.

Как законодательство может способствовать применению административного ресурса? Ответ на этот вопрос уместнее всего начать с цитаты из «Сказки про Федота-стрельца» Леонида Филатова:

*Чтоб худого про царя  
Не болтал народ зазря,  
Действуй строго по закону,  
То бишь действуй... втихаря.*

Здесь следует сделать только одну поправку: союз «*то бишь*» точнее будет заменить союзом «*либо*». Иными словами, для того чтобы можно было эффективно применять административный ресурс, закон должен быть либо нечетким – содержащим пробелы или нормы, допускающие разное толкование, либо он должен позволять действовать *втихаря*. Соответственно для противодействия административному ресурсу нужно, во-первых, чтобы в законе не было пробелов и неоднозначно воспринимаемых норм, во-вторых, чтобы процедуры были прозрачными и контролируруемыми (особенно это касается процедур голосования и подсчета голосов).

#### 1.4. Выводы

Главные проблемы избирательного законодательства состоят в том, что оно регулирует процессы, сопровождающиеся жесткой конкуренцией, в краткости по времени избирательного процесса, а также в том, что законодатели имеют интерес, отличный от интересов граждан. В связи с этим работа над избирательным законодательством требует пристального общественного контроля, а еще лучше, если представители общества будут активно участвовать в работе над избирательным законодательством. Целесообразно также ограничить возможности внесения в законы о выборах изменений в последние месяцы перед началом избирательной кампании.

Российское избирательное законодательство за 35 лет проделало большую эволюцию. В 1990-е годы главными тенденциями были создание равных условий для участников выборов и борьба с негативными явлениями, в том числе с административным ресурсом. 2002 год стал переломным: в принятом в этом году «рамочном» законе были как новеллы, направленные на защиту избирательных прав граждан (в частности, меры, направленные против снятия кандидатов), так и новеллы, ограничивающие избирательные права (в частности, ограничения для общественного контроля). После 2002 года стала явной тенденция по созданию преимуществ «партии власти» и затруднений для ее

---

<sup>3</sup> Подробно о применении на выборах административного ресурса будет рассказано в следующей статье.

оппонентов а также затруднений для контроля за выборами. При этом в период 2008–2012 годов принимались некоторые нормы, защищающие избирательные права граждан, но они не переломили общей тенденции. Реформы 2012 года улучшили ситуацию с политической конкуренцией, но после 2012 года законодатели вновь стали вводить ограничения как для конкуренции, так и для общественного контроля.

В результате российское избирательное законодательство обладает рядом существенных недостатков. Оно:

- 1) бессистемное и противоречивое;
- 2) в нем четко не разделены вопросы, регулируемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- 3) оно содержит много норм, ведущих к нарушению активного и пассивного избирательного права граждан и не способствующих демократическому развитию страны.

В целом оно создает условия для применения на выборах административного ресурса в поддержку «партии власти» и ее кандидатов и затрудняет электоральную конкуренцию.

## **2. Технологии изменения избирательного законодательства**

### **2.1. Избирательное законодательство: источники и составные части**

#### **2.1.1. Источники**

Российское избирательное законодательство включает большое число нормативных правовых актов. В иерархии этих актов верхний уровень занимают *Конституция РФ* и международные документы.

В Конституции важное значение имеют положения статьи 3 (часть 3: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы») и статьи 32 (часть 2: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме»; часть 3: «Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда»).

Кроме того, часть 1 статьи 81 Конституции гласит: «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Это единственное положение Конституции, где упомянуты всеобщее равное и прямое избирательное право и тайное голосование. Однако в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда, основанной как на Конституции РФ, так и на нормах международного права, принципы всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании («четырёххвостка» на жаргоне юристов) относятся ко всеми выборам в России.

Про избрание Государственной Думы в статье 96 сказано лишь, что она избирается сроком на пять лет, а порядок ее выборов устанавливается федеральным законом. В статье 95 говорится, что Дума состоит из 450 депутатов.

В 2020 году в Конституцию были внесены изменения, в том числе связанные с ограничениями пассивного избирательного права:

- в части 2 статьи 81 подробно описывается, кто может быть избран Президентом РФ;
- в части 1 статьи 97 – кто может быть избран депутатом Государственной Думы;
- в части 3 статьи 77 – кто может быть высшим должностным лицом субъекта РФ.

Общие ограничения:

они не могут иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

им запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Для Президента РФ предусмотрены дополнительные ограничения.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Они, как и Конституция РФ имеют приоритет перед федеральными законами. Внесенные в 2020 году изменения установили приоритет Конституции РФ перед международными нормами.

К *международным документам в области выборов*, имеющими юридическое значение, следует отнести Международный пакт о гражданских и политических правах (принятый в 1966 году и вступивший в силу в 1976 году) и Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишиневская конвенция 2002 года). До 2022 года Россия признавала также Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и Протокол № 1 к ней плюс решения Европейского Суда по правам человека.

Определенное значение имеют также Всеобщая декларация прав человека 1948 года и Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года. Хотя считается, что они не имеют юридической силы, на них, как и на вышеперечисленные документы, неоднократно ссылался Конституционный Суд РФ.

Во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах приведены лишь самые общие принципы (в том числе «четырёххвостка»). Гораздо подробнее Кишиневская конвенция. Так, в ней записано право граждан голосовать против всех кандидатов и (или) списков кандидатов (часть 1 статьи 4), а также право непартийных общественных объединений назначать наблюдателей (часть 1 статьи 14). Однако российские законодатели вскоре после принятия Конвенции отменили эти права, и ссылка на Конвенцию не помогла.

Следующим в иерархии законодательных актов идет ***Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»***. Закон этот в просторечии часто называют «рамочным» (он устанавливает рамки для законов о конкретных выборах). Первая его версия (под названием «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации») была принята в 1994 году, вторая (под современным названием) – в 1997 году. В 2002 году появилась его третья версия (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ). Она действует до сих пор, но за 21 год (на 17 июня 2023 года) изменения в нее вносились 111 раз, так что закон изменился очень сильно.

Пункт 6 статьи 1 данного закона гласит: «Федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав)<sup>4</sup>, закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона».

Приоритет этого закона перед законодательными актами субъектов РФ и подзаконными нормативными актами сомнений не вызывает. Что касается провозглашаемого им приоритета перед иными федеральными законами о выборах, то многие юристы такой приоритет не признают, основываясь на равном статусе всех федеральных законов. Впрочем, федеральные законодатели стараются избегать прямых противоречий между «рамочным» законом и другими законами о выборах, но иногда

---

<sup>4</sup> В республиках, входящих в Российскую Федерацию, действуют республиканские конституции, в остальных субъектах РФ – уставы.

коллизии все же возникают, и в этих случаях споры разрешаются правоприменителями – избирательными комиссиями и судом.

Два федеральных закона регулируют конкретные выборы – Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» и «Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Первая версия закона о президентских выборах была принята в 1995 году, вторая – в 1999 году, третья – в 2003 году (Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ). Она действует до сих пор, но за 20 лет (на 17 июня 2023 года) изменения в нее вносились 47 раз.

Закон о выборах в Государственную Думу действует уже в пятой версии. Первая была принята в 1995 году, вторая – в 1999 году, третья – в 2002 году, четвертая – в 2005 году. Нынешняя версия – Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ, но и в нее за 9 лет (на 17 июня 2023 года) изменения вносились 32 раза.

Есть еще два федеральных закона, имеющих непосредственное отношение к выборам. Это Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» и Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Последний закон принимался в условиях, когда муниципальные выборы были недостаточно урегулированы региональными законами и нормативными актами муниципальных образований, и был призван закрывать пробелы в их регулировании. Он продолжает считаться действующим, но реально давно не применяется. Красноречивый факт: последнее изменение в этот закон было внесено 4 июня 2014 года.

Есть еще немало федеральных законов, регулирующих те или иные аспекты выборов. Назовем наиболее важные из них: Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ.

К нормативным актам федерального уровня относится и ряд *постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации* (ЦИК России), регулирующих те или иные избирательные процедуры. В последнее время федеральные законы стали предоставлять ЦИК России большие полномочия по регулированию отдельных субсидиарных способов голосования – голосованию по месту нахождения, голосованию с помощью технических средств, дистанционному электронному голосованию. Кроме того, постановления ЦИК регулируют порядок регистрации избирателей, порядок составления списков избирателей, порядок применения средств видеонаблюдения при проведении выборов, порядок аккредитации представителей СМИ в помещениях для голосования и др.

К актам федерального уровня, связанным с избирательным законодательством, можно отнести и *решения Конституционного Суда РФ по избирательным спорам*. Хотя Конституционный Суд не создает новые нормы, он, во-первых, может отменять действовавшие нормы – они перестают действовать с момента признания их не соответствующими Конституции. Позже обычно законодатели вносят в закон соответствующие изменения. Но бывает, что и не вносят. Так, не был принят закон, реализующий Постановление Конституционного Суда от 22 июня 2010 года № 14-П, признавшее неконституционным запрет для российского гражданина, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом

территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса. Во-вторых, Конституционный Суд иногда дает толкование нормам закона, причем не только в постановлениях, но и в так называемых позитивных определениях, и эти толкования должны быть обязательны для правоприменителей.

На региональном уровне *в каждом субъекте РФ принимаются свои законы о выборах*. В некоторых регионах действуют кодифицированные акты, которые иногда называются кодексами, а иногда – просто законами. Эти кодексы или законы регулируют все региональные и муниципальные выборы в данном регионе. Например, Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве, Кодекс Республики Башкортостан о выборах, Избирательный кодекс Белгородской области, Закон Республики Коми «О выборах и референдумах в Республике Коми», Закон Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

В других регионах принимаются отдельные законы по каждому виду выборов. Так, например, в Новгородской области действуют отдельные областные законы «О выборах Губернатора Новгородской области», «О выборах депутатов Новгородской областной Думы», «О выборах Главы муниципального образования в Новгородской области» и «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Новгородской области».

Муниципальные выборы регулируются не только федеральными и региональными законами, но и в небольшой части (в основном в отношении избирательной системы) *уставами или иными нормативными актами муниципальных образований*.

К нормативным правовым актам в области выборов следует отнести и решения по нарезке избирательных округов. Для выборов в Государственную Думу такие решения оформляются в виде федеральных законов (например, Федеральный закон от 3 ноября 2015 года № 300-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Во многих регионах схема округов также утверждается законом, в данном случае законом субъекта РФ. Но в некоторых регионах схема округов принимается в форме постановления законодательного органа субъекта РФ.

### **2.1.2. Структура избирательных законов**

Представление о структуре законов о выборах дает перечисление глав Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Если отбросить главу о референдуме, заключительные и переходные положения и сократить названия глав, убрав из них стандартные сочетания «гарантии прав граждан» и упоминание референдума, то получается следующая структура:

- Общие положения (включающие принципы проведения выборов, терминологию и вопросы активного и пассивного избирательного права)
- Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов, избирательных участков
- Избирательные комиссии
- Выдвижение и регистрация кандидатов
- Статус кандидатов
- Получение и распространение информации о выборах
- Финансирование выборов
- Организация и осуществление голосования, установление итогов голосования, определение результатов выборов и их опубликование
- Обжалование нарушения избирательных прав и ответственность за нарушение законодательства о выборах

Другие законы в основном копируют эту структуру, иногда увеличивая число глав. Например, в отдельную главу выделяют гласность в деятельности избирательных

комиссий и/или разделяют главу о голосовании и подсчете голосов на две соответствующие главы.

С точки зрения анализа избирательного законодательства нас эта структура не вполне устраивает. В частности, в ней не отражен важнейший раздел избирательного права – избирательные системы (в узком значении этого понятия). Нормы, касающиеся избирательной системы, разбросаны по разным главам закона<sup>5</sup>, и это мешает пониманию данного аспекта. Поэтому для анализа мы предпочитаем делить нормы избирательного законодательства на следующие части:

- 1) нормы, определяющие, как итоги голосования трансформируются в результаты выборов (избирательная система в узком смысле);
- 2) нормы, определяющие и реализующие нарезку избирательных округов;
- 3) нормы, определяющие активное и пассивное избирательное право граждан;
- 4) нормы, регулирующие реализацию активного избирательного права;
- 5) нормы, регулирующие реализацию пассивного избирательного права;
- 6) нормы, связанные с организацией выборов;
- 7) нормы, призванные обеспечить формирование избирателями своей воли;
- 8) нормы, призванные обеспечить правильное отражение воли избирателей в итогах голосования.

Здесь важно отметить, мы отделяем нормы, определяющие активное и пассивное избирательное право граждан, от норм, регулирующих реализацию этих прав. Вторые имеют не менее важное значение. Как в известном анекдоте: «Я имею право? – Имеете. – Значит, я могу? – Нет, не можете». Иными словами, нормы, определяющие активное и пассивное избирательное право граждан, отвечают на вопрос: имеет ли гражданин право, а нормы, регулирующих реализацию этих прав, на вопрос: могут ли те или иные граждане воспользоваться своими активным и пассивным избирательным правом.

Эта классификация будет использоваться в разделе 3 при описании изменений отдельных частей избирательного законодательства.

## **2.2. Технологии внесения изменений в избирательное законодательство**

Из всех источников избирательного законодательства наибольший интерес вызывает изменение федеральных законов о выборах. Они имеют наиболее важное значение, происходят регулярно, достаточно регламентированы и изучены. В отличие от них изменения Конституции происходят довольно редко. Изменения региональных законов представляют определенный интерес, но большая часть изменений диктуется правкой федерального «рамочного» закона, кроме того, в каждом регионе есть своя специфика. В целом же многие технологии внесения изменений в федеральные законы применимы и к региональным.

### **2.2.1. Субъекты законодательной инициативы**

Перечень субъектов, имеющих право инициировать федеральные законы и поправки к проектам федеральных законов, дан в части 1 статьи 104 Конституции РФ. Это:

- 1) Президент Российской Федерации,
- 2) Совет Федерации,
- 3) сенаторы Российской Федерации,
- 4) депутаты Государственной Думы,
- 5) Правительство Российской Федерации,
- 6) законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Право законодательной инициативы принадлежит также по вопросам их ведения:

- 7) Конституционному Суду Российской Федерации и

---

<sup>5</sup> Так, положение о необходимости использовать на региональных выборах пропорциональную систему помещено в п. 16 ст. 35; нормы, связанные с системой выборов по многомандатным округам, включены в п. 2 ст. 5, п. 8 ст. 18, п. 17 ст. 68 и п. 5 ст. 70.

## 8) Верховному Суду Российской Федерации.

Субъекты законодательной инициативы пользуются своим правом в разной степени и к тому же по-разному в различных областях законодательства. Вот результаты нашего анализа в отношении законов, внесших изменения в законодательство о выборах и референдумах и принятых в период 2012–2021 годов. Всего мы насчитали 75 таких законов, из них 10 были внесены Президентом РФ, 17 – Правительством РФ, 30 – депутатами Государственной Думы (редко одним, чаще группой), 3 – сенатором или группой сенаторов, 8 – группой, включающей депутатов и сенаторов, 6 – законодательными органами субъектов РФ и один – законодательным органом субъекта РФ совместно с двумя депутатами.

Как видно из этой статистики, Президент РФ не слишком часто вносит законопроекты в области выборов. Тут стоит отметить, что Д.А. Медведев пользовался данным правом чаще, чем В.В. Путин. Так, в период 2008–2011 годов было принято 13 законов, инициированных Президентом, и еще два закона, инициированных Медведевым, были приняты в 2012 году, а один – в 2020-м. Тем не менее, новые версии законов «Об основных гарантиях избирательных прав...», о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы вносились Президентом РФ.

Правительство РФ чаще всего вносит законопроекты, реализующие постановления Конституционного Суда, ратифицированные Россией конвенции или просто новые законы, которые требуют внесения в большое число законов терминологических или технических изменений. Впрочем, именно Правительство РФ внесло в 2002 году проект федерального закона о ГАС «Выборы».

Нечасто инициируют избирательные законы законодательные органы субъектов РФ. Обычно такие законопроекты решают локальные проблемы, возникшие на выборах в данном регионе. Например, по инициативе Законодательного Собрания Оренбургской области в 2014 году был принят закон, разрешивший на выборах органов местного самоуправления сельских поселений создавать избирательный фонд кандидата без открытия специального избирательного счета в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают 5 тыс. руб. Однако были случаи, когда региональный законодательный орган инициировал закон, внесший существенные изменения при проведении выборов всех уровней. Так, по инициативе Законодательного Собрания Тверской области было в 2006 году отменено на всех выборах голосование «против всех», а по инициативе Законодательного Собрания Пермского края в 2009 году был отменен избирательный залог.

*Депутаты Государственной Думы и сенаторы внесли, как мы видим, больше половины принятых законопроектов.* В одних случаях это были группы депутатов от одной партии, в основном от «Единой России». Но были случаи принятия законопроектов, инициированных группой депутатов от КПрФ и группой депутатов от ЛДПР, которые, впрочем, при принятии сильно изменились по сравнению с первоначальным проектом (примеры будут приведены дальше). Бывают и случаи внесения законопроектов депутатами из нескольких фракций. Так, федеральный закон, разрешивший применять дистанционное электронное голосование на выборах в Московскую городскую Думу 2019 года был инициирован четырьмя депутатами от «Единой России», одним депутатом от ЛДПР и одним депутатом от «Справедливой России». Наконец, бывает, что законопроект исходит от представителей всех фракций. Таким был, например, принятый в 2013 году законопроект, разрешивший региональным законодателям заменять прямые выборы высшего должностного лица субъекта РФ на избрание его законодательным органом субъекта РФ из трех кандидатур, предложенных Президентом РФ.

Напомним, что здесь мы обсуждали статистику принятых законопроектов. Очевидно, что у отклоненных законопроектов соотношения другие, среди них подавляющее большинство внесено депутатами в основном от оппозиционных партий. Это наглядно видно из таблицы, касающейся законопроектов, прямо или косвенно

связанных с выборами и внесенных в 2012–2019 годах (таблица 1)<sup>6</sup>. Видно, что КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» внесли более половины законопроектов (158 из 265), но приняты из них только 4 (в то время как у «Единой России» принято 12 из 18).

Таблица 1. Рассмотрение законопроектов, внесенных разными субъектами законодательной инициативы, в Государственной Думе в 2012–2019 годы

Инициатор законопроекта	Внесено проектов	Отозваны или возвращены	Отклонены	Приняты	Результативность
Президент и Правительство	24	2	0	19	79%
«ЕР»	18	2	1	12	67%
КПРФ	47	1	36	2	4%
СР	46	12	29	0	0%
ЛДПР	65	13	45	2	3%
Региональные парламенты	36	7	22	5	14%
Депутаты всех фракций и члены СФ	29	2	2	22	76%
<b>Итого</b>	<b>265</b>	<b>39</b>	<b>135</b>	<b>62</b>	<b>23%</b>

Однако нельзя сказать, что не бывает отклонения законопроектов, внесенных Президентом и Правительством. Так, в 2018 году был отклонен внесенный Президентом в 2000 году и тогда же принятый в первом чтении проект федерального закона «О выборах депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства первого созыва от Российской Федерации». А в 2023 году был возвращен Правительству внесенный им в 2010 году законопроект, призванный реализовать упомянутое выше Постановление Конституционного Суда от 22 июня 2010 года № 14-П.

Говоря об избирательных законах, мы не можем обойти вниманием тот факт, что среди субъектов законодательной инициативы нет ЦИК России. Так получилось, что ЦИК вообще не была упомянута в Конституции 1993 года, но и при внесении в Конституцию в 2020 году большого числа поправок их авторы не потрудились упомянуть ЦИК. Это, в частности, создает коллизию, поскольку Федеральный закон о выборах в Государственную Думу предусматривает, что ЦИК разрабатывает и «представляет в установленном порядке на рассмотрение Государственной Думы новую схему одномандатных избирательных округов» (часть 10 статьи 12). На практике схема обычно вносится через депутатов Государственной Думы. Да и логика подсказывает, что ЦИК как главный правоприменитель избирательного законодательства должна иметь право вносить законопроекты в этой сфере.

*В реальности ЦИК на протяжении 30 лет играет ведущую роль в работе над избирательным законодательством.* И законопроекты в этой сфере, вносимые Президентом, и многие законопроекты, вносимые депутатами и сенаторами, выходят из стен ЦИК. Были годы, когда это делалось открыто. Так, 19 января 1994 года ЦИК образовала рабочую группу по подготовке законопроектов из 38 человек во главе с зам. председателя Центризбиркома А.В. Иванченко. 20 марта 1996 года совместным распоряжением председателей Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства

<sup>6</sup> Ранний вариант этой таблицы (на октябрь 2019 года) опубликован в книге: Бузин А.Ю. Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. Записки негосударственного человека. М.: КнигИздат, 2020. С. 812, более поздний – в Интернете: [http://votas.ru/men\\_zak.html](http://votas.ru/men_zak.html) (проверено 04.07.2023).

РФ и ЦИК РФ была сформирована рабочая группа по доработке федерального избирательного законодательства во главе с секретарем ЦИК РФ А.А. Вешняковым. 26 августа 2000 года распоряжением Президента РФ была создана рабочая группа для подготовки предложений по совершенствованию законодательства о выборах во главе с председателем ЦИК А.А. Вешняковым. Иванченко и Вешняков выступали в качестве представителей Президента по вносимым им проектам избирательных законов.

Лишь В.Е. Чуров на посту председателя ЦИК подчеркивал, что ЦИК не имеет отношения к избирательному законодательству. Сменившая его Э.А. Памфилова вновь стала выходить с инициативами в сфере законов о выборах.

Говоря о внесении законопроектов в Государственную Думу, следует иметь в виду еще одну особенность. Часть 3 статьи 104 Конституции РФ гласит: «Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации». При этом остается неясность, что значит «предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета», и это приводит к некоторому субъективизму. Так, внесенный в 2012 году группой депутатов от «Справедливой России» проект Избирательного кодекса РФ<sup>7</sup> был возвращен инициаторам из-за отсутствия заключения Правительства, хотя авторы полагали, что проект не предусматривал изменения расходной части бюджета. В других случаях проекты, такие расходы предусматривающие, Совет Думы пропускал без заключения Правительства.

### 2.2.2. Прохождение законопроекта в Государственной Думе

Законопроекты в Государственной Думе проходят три чтения. В *первом чтении* депутаты голосуют за первоначальный текст проекта. Считается, что тем самым они одобряют концепцию законопроекта. Ко *второму чтению* субъекты законодательной инициативы предлагают поправки, которые Думой одобряются или отклоняются. После этого закон с принятыми поправками одобряется во втором чтении. *Третье чтение* предназначено для исправления ошибок и неточностей – юридических и грамматических. Таким образом, главная работа над законопроектом – это подготовка его ко второму чтению.

Сроки прохождения законопроектов не сильно регламентированы. Некоторые проходят стремительно. Другие годами ждут первого чтения, а иногда длительный срок проходит между первым и вторым чтениями. Между вторым и третьим чтениями интервал обычно несколько дней.

Однако по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (а большинство норм «рамочного» закона относятся к ним) действуют определенные ограничения. По общему правилу между внесением законопроекта по предметам совместного ведения и первым чтением должно проходить не менее месяца, и между первым и вторым чтениями тоже не менее месяца. В законе, действовавшем до 2021 года, не было исключений, позволявших сокращать сроки. Напротив, в нем содержалась фраза: «До истечения этого срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается». В новом законе, действующем с 2021 года, указанные сроки могут быть сокращены, но не менее чем до пятнадцати дней.

Эти сроки обычно соблюдаются, но бывали и исключения. Так, закон 2006 года, отменивший голосование «против всех», был принят в рекордные для того времени сроки: между поступлением в Думу и принятием в первом чтении прошло 14 дней, а между первым и вторым чтением – 19 дней.

---

<sup>7</sup> Проект опубликован в книге: Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М.: ГОЛОС, 2011. 460 с.

Как уже отмечалось, поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, могут вносить субъекты законодательной инициативы, указанные в Конституции. Но мы не можем припомнить случаев, чтобы поправки в избирательные законы вносили Президент и Правительство (не «царское» дело). Редко поправки вносят законодательные органы субъектов РФ и сенаторы. Основные авторы поправок – депутаты Государственной Думы.

Законопроект готовится ко второму чтению профильным комитетом Думы. В большинстве созывов Думы для избирательных законов профильным был комитет по государственному строительству. Но в седьмом созыве эта функция была возложена на комитет по контролю и регламенту. Иногда (при большом числе поправок) в рамках комитета создавалась специальная рабочая группа по конкретному законопроекту.

Согласно логике законотворческого процесса, **в первом чтении одобряется концепция законопроекта**, и поправки, принимаемые во втором чтении, не должны эту концепцию менять. Довольно часто в качестве причины отклонения поправки редактор законопроекта (руководитель комитета или рабочей группы) указывает не соответствие поправки концепции законопроекта.

Однако известно немало исключений, в том числе и в сфере избирательного законодательства.

*Пример 1. В 2012 году был принят закон, возвращавший выборы глав регионов (Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ). Исходный президентский законопроект предполагал изменение только Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ко второму чтению он был дополнен статьей, вносящей изменения и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», и это было правильно, так как часть норм, связанных с выборами глав регионов должна регулироваться этим законом. Однако в этот же законопроект была внесена и важная норма, относящаяся ко всем выборам – пожизненное лишение пассивного избирательного права граждан, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. Эта норма позже была признана неконституционной.*

Дальше мы приведем примеры случаев, когда небольшой законопроект, принятый в первом чтении, ко второму чтению увеличивался в несколько раз, будучи дополнен поправками, мало связанными или совсем не связанными с исходным проектом. Все эти примеры демонстрируют, как важные нормы – обычно существенно ограничивающие избирательные права граждан – вносятся в закон так, что у общественности и экспертов (в том числе в регионах) нет возможности их обсудить и выразить свой протест. Если новеллы, присутствующие во внесенном законопроекте, обычно можно обсуждать не менее двух месяцев, критиковать их в экспертных заключениях и пытаться исправить с помощью поправок, то новеллы, внесенные перед вторым чтением, просто ставят людей перед фактом, к тому же на них могут даже не обратить внимание СМИ и эксперты.

*Пример 2. Законопроект 2006 года, ставший Федеральным законом от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, вызвал возмущение не только представителей оппозиции и общественности, но и председателя ЦИК РФ А.А. Вешнякова. В октябре 2006 года Общественная палата РФ приняла по данному законопроекту экспертное заключение, в котором был подвергнут критике ряд норм проекта. При подготовке проекта ко второму чтению замечания Общественной палаты были частично учтены. Однако одновременно в законопроект депутатами был внесен ряд новых положений, имевших концептуальный характер и не прошедших общественную экспертизу: отмена на всех выборах порога явки, запрет на критику соперников в телеэфире, несколько новых ограничений пассивного*

избирательного права граждан. О масштабах правки законопроекта перед вторым чтением свидетельствуют следующие данные. Проект, принятый во втором чтении и в окончательной редакции, содержал лишь 35% текста, сохранившегося от редакции, принятой в первом чтении, а 65% текста было добавлено ко второму чтению. Если же оценивать по статьям и пунктам (каждый пункт вносил изменения в ту или иную статью «рамочного» закона или ГПК РФ), то из девяти пунктов статьи 1 исключены три и введены семь новых, а в статье 2 из четырех пунктов один пункт исключен, введен один новый пункт, и один пункт переработан таким образом, что относится уже к другой статье ГПК РФ. Существенной переработке подверглись и все без исключения оставшиеся пункты законопроекта<sup>8</sup>.

**Пример 3.** В сентябре 2015 года пятью депутатами от КПРФ был внесен законопроект, который предлагал ограничить пятью число наблюдателей от одного субъекта в одну комиссию и ограничить также пятью число замен членов комиссии с правом совещательного голоса. Он был направлен на пресечение одной из технологий подкупа избирателей (в виде платы за якобы осуществлявшееся наблюдение на участке) и в первоначальном виде не содержал существенных ограничений на реальное наблюдение. В окончательном варианте (Федеральный закон от 15 февраля 2016 года № 29-ФЗ) допустимое число наблюдателей было сокращено до двух (что уже могло быть существенным ограничением). Более серьезными стали другие ограничения: требование представления списка назначенных наблюдателей не позднее чем за три дня до дня голосования (в прежних законах, начиная с 1991 года, подчеркивалось, что предварительное уведомление избирательных комиссий о присутствии наблюдателей не требуется); кроме того, было установлено, что одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию.

**Пример 4.** Еще один пример – законопроект, инициированный в апреле 2012 году президентом РФ Д.А. Медведевым (в соответствии с его Посланием 2011 года). Он предусматривал право партии, по представлению которой был назначен член избирательной комиссии с правом решающего голоса, заменить данного члена. Проект был принят в первом чтении в мае 2012 года, а затем «завис». Восемь лет спустя, в июле 2020 года он был принят во втором чтении и вскоре стал Федеральным законом от 31 июля 2020 года 267-ФЗ. При этом закон вырос в объеме в семь раз, и в него были добавлены такие новеллы, как новые ограничения в наблюдении (право быть наблюдателем на региональных и муниципальных выборах предоставлено только гражданам, обладающим активным избирательным правом на территории соответствующего субъекта РФ), а также возможность проведения голосования в течение двух или трех дней, возможность проведения голосования на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах.

### **2.3. Технологии оспаривания положений избирательного законодательства в Конституционном Суде**

Повлиять на избирательное законодательство представители общественности могут не только путем продвижения законопроектов через Государственную Думу, но и путем

---

<sup>8</sup> Любарев А.Е. Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 4–19.

оспаривания норм избирательного законодательства в Конституционном Суде. Этот путь бывает достаточно эффективным.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает два варианта оспаривания законов.

В первом случае (так называемый абстрактный нормоконтроль) право на обращение в Конституционный Суд имеют только Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая сенаторов или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Они могут оспаривать любые нормы действующих законов, которые они считают неконституционными.

Второй случай – это *оспаривание норм, которые были применены в конкретном деле с участием заявителя* или лица, в интересах которого подана жалоба. Здесь заявителями могут быть граждане, юридические лица и муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, чьи права и свободы, по их мнению, нарушаются примененным в конкретном деле нормативным актом, а также – в интересах таких граждан и юридических лиц – Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах РФ.

Ранее (до 2020 года) для жалобы в Конституционный Суд было достаточно, чтобы закон был применен в конкретном деле, хотя бы в первой инстанции (а еще раньше можно было подавать жалобу, даже если закон только подлежал применению в конкретном деле). В 2020 году была принята поправка, согласно которой жалоба допустима, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты прав заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба при разрешении конкретного дела. При этом под исчерпанием внутригосударственных средств судебной защиты понимается подача в соответствии с законодательством о соответствующем виде судопроизводства заявителем или лицом, в интересах которого подана жалоба, кассационной жалобы в суд максимально высокой для данной категории дел инстанции.

Еще одно ограничение: жалоба в Конституционный Суд должна быть подана в срок не позднее одного года после принятия судебного решения, которым исчерпываются внутригосударственные средства судебной защиты.

Мы насчитали за период 1998–2022 годов 34 постановления Конституционного Суда, предметом которых были положения законов о выборах или процессуальных кодексов, касающиеся избирательных споров. В 14 из них оспаривались нормы федеральных законов о выборах, в 5 – региональных законов, еще в 5 – процессуального кодекса, в 7 – одновременно федеральных и региональных законов, в трех – одновременно федеральных законов о выборах и процессуального кодекса. В большинстве случаев (18) дело рассматривалось по жалобе граждан. По 9 делам все оспариваемые нормы были признаны конституционными, а по 25 хотя бы одна норма признавалась не соответствующей Конституции РФ.

По большей части жалоб Конституционный Суд принимает определения об отказе в принятии жалобы к рассмотрению<sup>9</sup>. В одних случаях причины отказа очевидны – жалоба не содержит убедительного обоснования несоответствия закона Конституции. В других случаях это не так очевидно. При подготовке жалобы следует проявить не только высокий уровень юридической грамотности, но и определенное политическое искусство.

*Пример 5. В качестве примера приведем случай с жалобой Ю.А. Гурмана и И.И. Болтушенко на положения федеральных законов и закона Челябинской области, позволивших проводить выборы представительного органа муниципального образования по пропорциональной избирательной системе. Заявители не смогли принять участия в выборах 2009 года в своем сельском поселении Хомутино*

---

<sup>9</sup> Так, только за период 2003–2006 годов мы нашли 32 отказных определения Конституционного Суда по жалобам на избирательное законодательство.

Челябинской области, поскольку эти выборы проводились по пропорциональной системе, а они не считали для себя возможным обращаться к какой-либо политической партии с просьбой включить их в свой список. Пройдя суды общей юрисдикции, они в 2010 году подали жалобу в Конституционный Суд, приводя обоснования, фактически отрицающие конституционность пропорциональной системы на любом уровне, в том числе и для выборов в Государственную Думу. Их жалоба была рассмотрена в предварительном порядке в Секретариате Конституционного Суда и была возвращена заявителям как недопустимая. Заявители настаивали на рассмотрении их жалобы, но они также обратились к Уполномоченному по правам человека в РФ В.П. Лукину. УПЧ также подал жалобу в Конституционный Суд в их интересах. Важно отметить, что в его жалобе упор делался на неконституционности использования пропорциональной системы именно на муниципальных выборах в сельских поселениях. В результате Суд объединил жалобы, рассмотрел их и признал не соответствующим Конституции РФ возможность применения пропорциональной системы в сельских поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов (Постановление от 07.07.2011 № 15-П).

В ряде постановлений Конституционного Суда выражены правовые позиции, оказавшие существенное влияние на российское избирательное право. Приведем несколько примеров.

**Пример 6.** В 1998 году Конституционный Суд РФ по запросу Саратовской областной Думы рассмотрел конституционность ряда положений тогдашнего федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы (Постановление от 17.11.1998 № 26-П). Большинство положений было признано соответствующими Конституции. Но при этом Суд отметил, что применение пятипроцентного барьера должно обеспечить участие в распределении депутатских мандатов не менее чем двум избирательным объединениям, которые при этом в совокупности получают более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Эта позиция Конституционного Суда в дальнейшем была закреплена в избирательном законодательстве.

**Пример 7.** В 2000 году по жалобе группы граждан Конституционный Суд рассматривал Закон Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области». В Постановлении от 23.03.2000 № 4-П выражена позиция, согласно которой при образовании избирательных округов с разным числом мандатов избиратели во всех округах должны иметь одинаковое число голосов. Эта позиция также была затем закреплена в «рамочном» законе.

**Пример 8.** В 2002 году, рассматривая жалобу гражданина А.М. Трасова на положения «рамочного» закона и закона о выборах депутатов Государственной Думы, Конституционный Суд вынес решение (Постановление от 15.01.2002 № 1-П), согласно которому при незаконном отказе в регистрации кандидата суд, решая вопрос об отмене результатов выборов, не может ограничиваться формальным «определением достоверности результатов волеизъявления избирателей», а должен оценить адекватность отражения в результатах выборов реальной воли избирателей. Решение привело к коррекции избирательного законодательства.

**Пример 9.** В том же 2002 году, рассматривая запросы Верховного Суда РФ и Тульского областного суда в отношении ряда положений

*«рамочного» закона, Конституционный Суд принял Постановление от 11.06.2002 № 10-П, в котором установил, что избирательная комиссия не вправе принимать решение об отмене регистрации кандидата в качестве меры ответственности за нарушения избирательного законодательства. В этом же Постановлении выражена правовая позиция по двум важным вопросам (которая и после 2002 года, увы, часто игнорируется в правоприменительной практике). Во-первых, Суд отметил: «Отмена регистрации кандидата, выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение, как связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе вытекающего из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая соответствующее решение, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации». Во-вторых, Суд счел, «что если отменена регистрация кандидата, который на общих выборах получил весьма значительный по сравнению с другими кандидатами процент голосов избирателей, то проведение повторного голосования ставит под сомнение легитимность выборов. Поэтому федеральному законодателю надлежит применительно к таким случаям урегулировать вопрос о назначении новых выборов, исходя из указанного конституционно-правового критерия».*

**Пример 10.** *В 2005 году по жалобе Уполномоченного по правам человека в РФ на положения «рамочного» закона и закона о выборах депутатов Государственной Думы Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции РФ запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств (Постановление от 14.11.2005 № 10-П).*

**Пример 11.** *В 2013 году, рассматривая жалобы группы граждан, регионального отделения «Справедливой России» в Воронежской области и Уполномоченного по правам человека в РФ, признал не соответствующими Конституции взаимосвязанные положения Гражданского процессуального кодекса, «рамочного» закона и федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, которые – по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, – исключают для граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, возможность обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах (Постановление от 22.04.2013 № 8-П).*

**Пример 12.** *В 2014 году по запросу Законодательного Собрания Владимирской области, Конституционный Суд принял Постановление от 15.04.2014 № 11-П, в котором признал не соответствующим Конституции запрет досрочного голосования на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Результатом стало возвращение досрочного голосования на региональные и муниципальные выборы.*

**Пример 13.** *В 2021 году Конституционный Суд, рассматривая жалобу на положения «рамочного» закона гражданина С.С. Цукасова, регистрация которого была отменена за нарушение, о котором его не предупредил избирком, определил, что факт неизвещения (несвоевременного извещения) избирательной комиссией кандидата о нарушениях в его документах должен исключать отмену регистрации кандидата. Правда, дальше шла*

*оговорка: если эти нарушения должны были быть очевидны для избирательной комиссии при надлежащем исполнении ею своих обязанностей и не являются намеренным представлением кандидатом недостоверных сведений о себе.*

Отметим, что, даже признавая положения закона соответствующими Конституции, Конституционный Суд иногда дает им **толкование**, отличающееся от сложившегося в правоприменительной практике. При этом Суд указывает, что конституционно-правовой смысл положений закона, «выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике».

**Пример 14.** *Так, рассматривая жалобу гражданина В.З. Измайлова, Конституционный Суд в своем Постановлении от 09.11.2009 № 16-П указал, что исключение политической партией конкретного лица из списка кандидатов в депутаты должно быть «обусловлено действиями (бездействием) этого лица, несовместимыми с законными интересами выдвинувшей его политической партии», должно осуществляться на основе мотивированного решения и не может носить дискриминационный и произвольный характер.*

Иногда важное толкование закона дается и в отказном определении Конституционного Суда.

**Пример 15.** *Так, отказывая в рассмотрении жалобы регионального отделения партии РПП-ПАРНАС в Новосибирской области на положение «рамочного» закона, которое предусматривает признание подписи избирателя недействительной на основании справки МВД, Суд отметил, что «положенная в основу данного правового регулирования проверки подписных листов презумпция достоверности сведений, содержащихся в официальных справках компетентных государственных органов, не означает, что такие сведения во всех случаях соответствуют действительности, а потому не исключает возможности их оспаривания». Поэтому суд «не может быть связан исключительно данными официальной справки уполномоченного государственного органа, использованной избирательной комиссией, – он вправе запросить у уполномоченного органа информацию, необходимую для проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, при наличии достаточных сомнений в обоснованности выводов избирательной комиссии об их несоответствии действительности и должен выносить свое решение на основе оценки всей совокупности доказательств, отвечающих требованиям допустимости, относимости и достоверности».*

## 2.4. Выводы

Российское избирательное законодательство включает в себя большое число источников – Конституцию РФ, международные документы, федеральные и региональные законы, подзаконные акты ЦИК. Оно формально состоит из нескольких разделов, хотя они не полностью отражают ее реальную структуру, в частности, в законах отсутствует раздел по избирательной системе (в узком значении этого понятия).

В российское избирательное законодательство постоянно вносятся изменения, в отдельные годы в «рамочный» закон вносилось по 10 изменений в год. Большая часть законопроектов в сфере избирательного законодательства вносятся депутатами и сенаторами.

Законодательный процесс включает три чтения, при этом главную роль играет второе чтение, в ходе которого в законопроект могут вноситься поправки. Правила требуют, чтобы поправки соответствовали концепции законопроекта, принятого в первом

чтении, однако есть немало примеров, когда во втором чтении вносились поправки, не имевшие отношения к законопроекту, принятому в первом чтении, изменявшие его концепцию и увеличивавшие объем законопроекта в несколько раз. Также по правилам законопроекты по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов должны рассматриваться не менее двух месяцев, однако и в этом отношении бывают исключения. Такие нарушения законотворческого процесса часто облегчают внесение в избирательное законодательство изменений, удобных для применения административного ресурса.

Важную роль в сфере избирательного законодательства играет Конституционный Суд РФ, который неоднократно признавал те или иные нормы законов о выборах не соответствующими Конституции РФ. Кроме того, Конституционный Суд часто дает толкование нормам закона, отличающееся от сложившегося в правоприменительной практике, которые являются обязательными для законодателей и правоприменителей. Однако решения Конституционного Суда принимаются уже после окончания избирательной кампании и имеют значение для следующих выборов.

### 3. Изменения отдельных разделов избирательного законодательства

В подразделе 2.1 мы выделили восемь групп норм избирательного законодательства. Таким образом, у нас получается восемь групп и восемь подразделов:

- 1) нормы, определяющие, как итоги голосования трансформируются в результаты выборов (избирательная система в узком смысле);
- 2) нормы, определяющие и реализующие нарезку избирательных округов;
- 3) нормы, определяющие активное и пассивное избирательное право граждан;
- 4) нормы, регулирующие реализацию активного избирательного права;
- 5) нормы, регулирующие реализацию пассивного избирательного права;
- 6) нормы, связанные с организацией выборов;
- 7) нормы, призванные обеспечить формирование избирателями своих установок;
- 8) нормы, призванные обеспечить правильное отражение воли избирателей в итогах голосования.

#### 3.1. Изменения, касающиеся избирательных систем

##### 3.1.1. Определение и классификация избирательных систем

Избирательную систему (в узком смысле этого понятия) мы определяем как *совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов*. Под **итогами голосования** мы понимаем данные о числе голосов, поданных избирателями за кандидатов и/или за партийные списки, и иные числовые данные, которые содержатся в протоколах избирательных комиссий и важны для определения результатов выборов. Под **результатами выборов** мы понимаем решения соответствующих избирательных комиссий об избрании конкретных кандидатов депутатами или должностными лицами, либо о признании выборов несостоявшимися.

При характеристике избирательной системы мы выделяем четыре параметра. **Первый** параметр – объект, за который голосуют избиратели: конкретные кандидаты или список кандидатов (т.е. партия, избирательное объединение), возможен и комбинированный вариант одновременного голосования за кандидата и партию. С некоторой долей упрощения системы с голосованием за кандидатов можно называть мажоритарными, с голосованием за партии – пропорциональными, а с комбинированным голосованием – смешанными<sup>10</sup>.

Далее нужно знать размер избирательного округа, то есть сколько мандатов в округе разыгрывается – это **второй** параметр. При голосовании за партии округа всегда

<sup>10</sup> Более подробная и строгая классификация избирательных систем представлена в книге: Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2016. С. 38–50.

многомандатные (хотя в российском избирательном законодательстве они именуется едиными), при голосовании за кандидатов возможны как одномандатные, так и многомандатные округа.

**Третий** основной параметр избирательной системы – способ голосования. Основных способов известно четыре, но в российской практике два из них (преференциальный и кумулятивный) никогда не применялись. Поэтому у нас есть два варианта – голосование за одного кандидата (категорическое) и голосование за нескольких кандидатов, при котором никому из них не отдается предпочтение перед другими (одобрительное).

**Четвертый** параметр – метод перевода голосов в мандаты – сильно различается в зависимости от трех остальных параметров. О нем имеет смысл говорить уже при анализе конкретных избирательных систем.

Из теории и практики известно большое число различных избирательных систем, но в российской практике применялись и применяются лишь немногие. Здесь мы остановимся только на них.

Из систем с голосованием за кандидатов у нас широко используется **плюральная система** (мажоритарная система относительного большинства) – избиратель голосует за одного кандидата (категорическое голосование) в одномандатном округе, избранным считается кандидат, получивший больше голосов, чем другие кандидаты (относительное большинство).

Другая хорошо известная система – **мажоритарная система с перебаллотировкой** (мажоритарная система абсолютного большинства). В этом случае избиратель также голосует за одного кандидата в одномандатном округе, но избранным при таком голосовании признается кандидат, получивший более половины голосов (абсолютное большинство). Если в голосовании участвовало более двух кандидатов и ни один не получил абсолютного большинства, проводится перебаллотировка (повторное голосование, второй тур) по двум кандидатам, получившим в первом туре наибольшее число голосов, и для избрания во втором туре достаточно относительного большинства.

Используются также системы с голосованием за кандидата (кандидатов) в многомандатных округах. Они различаются числом голосов у избирателя. Систему, при которой у избирателя столько голосов, сколько разыгрывается мандатов в округе, часто называют **блоковой**. Если у избирателя больше одного голоса, но меньше, чем число мандатов в округе, говорят о **системе ограниченного востума**. Наконец, система, при которой избиратель в многомандатном округе имеет только один голос, называется **системой единственного непередаваемого голоса**.

Избирательные системы с голосованием только за список кандидатов – это **пропорциональные системы с закрытыми списками**. В российской практике используются только варианты единого округа, то есть округ охватывает всю территорию, на которой проводятся выборы. Различаются такие системы структурой списка кандидатов (линейный или разделенный на территориальные группы), величиной заградительного барьера и методикой распределения мандатов<sup>11</sup>.

Системы с комбинированным голосованием довольно разнообразны. Но в России широко используется один вариант – **параллельная** (смешанная несвязанная) система, при которой часть депутатов (мажоритарная) избирается в одномандатных округах по плюральной системе, а другая часть – в едином округе по пропорциональной системе с закрытыми списками, при этом мандаты в этой части распределяются практически независимо от результатов выборов в мажоритарной части (только избранные в мажоритарной части кандидаты исключаются из списка). Изредка имеют или имели место варианты, когда в мажоритарной части выборы проходят по системе с перебаллотировкой или в многомандатных округах.

---

<sup>11</sup> Методы распределения мандатов подробно разобраны в книге: Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2016. С. 244–312.

Системой с комбинированным голосованием следует считать и систему *открытых списков*, при которой избиратель голосует за партийный список, но при этом может отметить одного или нескольких кандидатов в списке. В России такие системы применялись лишь в четырех регионах в период 2003–2005 годов в качестве списочной части параллельной системы.

Таким образом, нормы, определяющие избирательную систему, обычно включают:

- 1) правила образования избирательных округов;
- 2) правила формирования партийного списка (если система предусматривает голосование за списки кандидатов);
- 3) содержание избирательного бюллетеня;
- 4) правила голосования (заполнения бюллетеня) и правила признания бюллетеня недействительным;
- 5) правила определения результатов выборов (включая правила признания выборов несостоявшимися).

Избирательные системы для федеральных выборов определяются федеральными законами, для региональных выборов – законами субъектов РФ, для муниципальных выборов – уставами муниципальных образований. Однако многие параметры региональных и муниципальных выборов диктуются федеральными законами, а для муниципальных выборов – региональными, так что у регионов и муниципальных образований не всегда есть возможность выбора.

### **3.1.2. Исторический обзор регулирования избирательных систем в российском законодательстве**

Сделаем теперь исторический обзор регулирования избирательных систем в российском законодательстве. Исходно в 1990 году на всех выборах применялась мажоритарная система с перебаллотировкой и 50-процентным порогом явки, в 1991 году для выборов глав регионов она была несколько модифицирована, но на этом мы здесь не будем останавливаться. В 1993 году для выборов в Государственную Думу была предложена параллельная система с 5-процентным заградительным барьером, распределением мандатов по методу Хэйра-Нимейера и 25-процентным порогом явки (списки могли разбиваться на территориальные группы, а с 1995 года такое разбиение стало обязательным); одновременно в бюллетене появилась строка «против всех», которая на тех выборах не влияла на признание выборов несостоявшимися. Для президентских выборов сохранилась система с перебаллотировкой и 50-процентный порог явки. Регионы в период 1993–1997 годов выбирали избирательную систему полностью самостоятельно, в большинстве для выборов законодательных органов использовалась плюральная система, но в части применялись многомандатные округа, в части – мажоритарная система с перебаллотировкой, в небольшом числе регионов – параллельная система. Для выборов глав регионов в одних регионах использовалась плюральная система, в других – разные варианты системы с перебаллотировкой. На муниципальных выборах использовались либо плюральная система, либо система с перебаллотировкой, либо многомандатные округа (размер их не ограничивался, известен случай 18-мандатного округа); единственным регионом, где в некоторых муниципальных образованиях применялась параллельная система, был Красноярский край.

«Рамочный» закон 1997 года внес в регулирование избирательных систем некоторые коррективы. Число мандатов в многомандатном округе было ограничено пятью. Было установлено, что выборы признаются не состоявшимися, если число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, меньше, чем число голосов, поданных против всех кандидатов. Право устанавливать порог явки, как и другие параметры избирательной системы, было сохранено за регионами.

«Рамочный» закон 2002 года установил два существенных ограничения для избирательных систем на региональных выборах. Во-первых, он жестко закрепил для

выборов глав регионов систему с перебаллотировкой. Во-вторых, определил, что на выборах законодательных органов регионов с 2003 года не менее половины мандатов должно распределяться по пропорциональной системе. По сути он запретил использовать на этих выборах мажоритарную систему, разрешив полностью пропорциональную и смешанную.

Также этот закон установил «рамочный» порог явки (20%) с правом его повышать законом для федеральных и региональных выборов и с правом не устанавливать порог явки для выборов депутатов представительных органов местного самоуправления. Смягчено ограничение для числа мандатов в многомандатном округе: требование «не более пяти» не применяется при выборах в орган местного самоуправления в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка (фактически предельное число мандатов в округе выросло до 10).

В период 2003–2006 годов все регионы проводили выборы своих законодательных органов по параллельной системе (в основном с равным или примерно равным соотношением мажоритарной и пропорциональной частей). Заградительный барьер был разным: в двух автономных округах его вообще не было, в некоторых регионах он составлял 3 и 4%, во многих – 5%, но в ряде регионов он был выше, вплоть до 10%. Для распределения мандатов почти во всех регионах использовался метод Хэйра-Нимейера (исключение – Калмыкия, применившая метод д’Ондта). В большинстве регионов использовались линейные списки, лишь в небольшом числе регионов списки разбивались на территориальные группы. В четырех регионах использовались открытые списки.

В 2005 году был принят новый федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы, предусматривавший замену параллельной системы на полностью пропорциональную с 7-процентным барьером. Выборы по этой системе прошли в 2007 и 2011 годах. В том же году было внесено изменение в «рамочный» закон, установившее для заградительного барьера максимум в 7%. Те немногие регионы, где барьер был выше 7%, вынуждены были его снизить, но большинство регионов повысили его до 7%. В 2006 году в «рамочный» закон были внесены изменения, отменившие на всех выборах строку «против всех» и порог явки.

В 2005 году началось внедрение на муниципальных выборах параллельной системы, вскоре ставшее массовым. В том же году впервые муниципальные выборы были проведены по полностью пропорциональной системе – в городе Волжский Волгоградской области. В 2007 году по полностью пропорциональной системе впервые были избраны законодательные органы трех регионов. В 2008–2010 годах к ним присоединились еще восемь регионов.

В 2011 году в отношении «партизации» выборов произошел перелом. Еще в марте 2011 года по инициативе президента Д.А. Медведева, поддержавшего просьбы оппозиционных партий, был принят закон, обязавший избирать по пропорциональной системе не менее половины депутатов представительного органа муниципального образования, если этот орган включает не менее 20 депутатов. Но в июле того же года было принято Постановление Конституционного Суда от 07.07.2011 № 15-П, признавшее не соответствующей Конституции возможность применения пропорциональной системы в сельских поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов. И с этого момента начался перелом. С декабря 2011 года начался отказ от применения полностью пропорциональной системы на региональных выборах: к 2016 году из 11 регионов, ранее проводивших выборы по пропорциональной системе, 6 перешли к параллельной системе; правда, в 2014 и 2017 годах две республики совершили противоположный переход. В результате к 2017 году полностью пропорциональная система осталась только в шести республиках Северного Кавказа, а также в Калмыкии (которая вернулась к параллельной системе в 2023 году).

В 2012 году Федеральный закон от 16.10.2012 № 173-ФЗ в соответствии с указанным выше Постановлением Конституционного Суда запретил использование

пропорциональной избирательной системы (в том числе как компонента смешанной системы) на выборах представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая городские округа) с численностью менее 15 депутатов. Закон также установил, что по пропорциональной системе на муниципальных выборах должно распределяться не менее 10 мандатов.

В 2013 году был принят «закон Клишаса» (Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ), который отменил введенное всего лишь за 2,5 года до этого требование об обязательном использовании пропорциональной системы в относительно крупных муниципальных образованиях. Также это требование было отменено для городов федерального значения, а для остальных регионов минимальная доля депутатов, избираемых по пропорциональной системе, была снижена с 50 до 25%. Правда, вплоть до 2019 года регионы этой возможностью не пользовались. Исключение – Москва, перешедшая в 2014 году на плюральную систему. Однако использование параллельной системы на муниципальных выборах начало уже с 2014 года сильно сокращаться (лишь представительные органы региональных центров в 2015–2018 годах в основном избирались по параллельной системе).

В 2014 году был принят новый федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы, вернувший параллельную систему. Выборы по этой системе прошли в 2016 и 2021 годах. При этом был возвращен и 5-процентый барьер.

На региональных и муниципальных выборах также произошло возвращение к 5-процентному барьеру, но в несколько этапов. Признав, что 7-процентный барьер чрезмерен, президент Д.А. Медведев вначале предложил не снижать барьер, а давать партиям, получившим между 5 и 7%, один или два «утешительных» мандата. Сначала это было принято для выборов Государственной Думы (где не сыграло никакого роли), затем в 2010 году такое требование было распространено на региональные выборы. Окончательно максимальная величина барьера была снижена до 5% в 2014 году.

У региональных законодателей осталось право самостоятельно определять для своих и муниципальных выборов *методику распределения мандатов*. До 2007 года они использовали тот же метод Хэйра-Нимейера (метод наибольших остатков), который используется и на выборах в Государственную Думу – этот метод простой, понятный и справедливый. Однако в 2007 году началось внедрение на региональных и муниципальных выборах более сложных и менее справедливых методов делителей – тюменского (близкого к методу д’Ондта), часто благоприятствующего партии-лидеру, и Имперали, сильно искажающего пропорциональность распределения в пользу партии-лидера. Уже в начале 2010-х годов использование методов делителей стало почти повсеместным<sup>12</sup>.

Также регионы самостоятельно выбирают *структуру списков*. Однако и здесь они следуют определенным рекомендациям. Если до 2006 года в большинстве регионов списки были линейными (то есть кандидаты располагались друг за другом), то с 2006 года началось все большее внедрение списков, разбитых на территориальные группы.

Процесс *департизации* получил новый импульс после неудачных для «Единой России» региональных выборов 2018 года. С 2019 года началось сокращение доли региональных депутатов, избираемых по пропорциональной системе. Тогда же возобновился процесс перехода на плюральную систему на выборах представительных органов региональных центров. В 2022 году Федеральный закон от 14.03.2022 № 60-ФЗ полностью отменил требование об использовании пропорциональной системы на региональных выборах. Но в 2022 и 2023 годах этой возможностью ни один регион не воспользовался.

---

<sup>12</sup> Любарев А.Е. Распределение мандатов между партийными списками на региональных выборах в России // Политическая наука. 2019. № 1. С. 165–185. DOI: 10.31249/poln/2019.01.09

*Многомандатные округа* широко применяются на муниципальных выборах, а на региональных выборах они почти исчезли. Лишь в Чукотском автономном округе в мажоритарной части применяются трехмандатные округа, и в Красноярском крае сохранились двухмандатные округа на территории двух бывших автономных округов, а в остальной части края образуются одномандатные округа.

Изначально в многомандатных округах избиратель имел столько голосов, сколько разыгрывалось мандатов. После того, как Конституционный Суд принял Постановление от 23.03.2000 № 4-П, в тех случаях, когда образуются округа с разным числом мандатов, в части округов применяются система ограниченного вотума или система единственного непередаваемого голоса. Так, на выборах Законодательного Собрания Красноярского края в двухмандатных округах избиратели имеют один голос, как и в одномандатных.

### **3.1.3. К вопросу о наилучшей избирательной системе**

Споры о преимуществах и недостатках тех или иных избирательных систем не утихают среди экспертов и политиков. Для выборов единоличного руководителя (президента, главы региона, мэра) подходящей является мажоритарная система с перебаллотировкой (хотя перспективной может быть также мажоритарно-преференциальная система, никогда в России не применявшаяся). Для выборов депутатов в небольших муниципальных образованиях, где голосование преимущественно персональное, а не партийное, лучше всего подходят плюральные системы, или системы, основанные на многомандатных округах. При этом число мандатов в многомандатном округе не должно быть большим (не более пяти мандатов – разумное ограничение), и лучше предоставлять избирателям меньше голосов, чем разыгрывается мандатов – такая система ограниченного вотума лучше, чем блоковая, способствует представительству меньшинств.

На уровне страны, регионов и крупных городов, где голосование преимущественно партийное, необходимо использовать системы, предусматривающие партийные списки. В России мы знаем только две такие системы – пропорциональную (с закрытыми списками) и параллельную (смешанную несвязанную). Открытые списки, как отмечалось выше, использовались лишь однократно в четырех регионах.

Обе эти системы обладают существенными недостатками. Полностью пропорциональная система лишает граждан возможности участвовать в выборах в личном качестве, способствует бюрократизации партий и партийной коррупции, ухудшает качество депутатского корпуса. А смешанная несвязанная система сильно искажает политическое представительство. Выход мы видим в связанной смешанной системе – ближе всего к нашему идеалу германский вариант, хотя и он, по нашему мнению, нуждается в корректировке. Впрочем, стоит обсуждать и другие варианты смешанной связанной системы, а также систему открытых списков. Последнюю можно эффективно использовать на региональных выборах и особенно на выборах в городских округах: по нашему мнению, на муниципальных выборах вообще непригодны закрытые списки.

## **3.2. Нарезка избирательных округов и джержимендеринг**

Мажоритарные избирательные системы предполагают деление территории, где проводятся выборы, на избирательные округа – одномандатные или многомандатные. В тех случаях, когда голосование в большей степени партийное, чем персональное, это может приводить к искажению партийного представительства. Так, хорошо известны примеры Великобритании, где используется плюральная система: как отмечали исследователи, за период с 1885 по 1951 год из 18 парламентских кампаний лишь дважды не было серьезного искажения представительства основных партий. Несколько раз (например, в 1929, 1951 и 1974 годах) получалось так, что партия, становившаяся правящей, получала меньше голосов, чем самая большая из оппозиционных партий.

При этом Великобритания, особенно Англия, – не самый худший пример. В Англии территории сильно диверсифицированы и географически, и социально: жители крупных городов отдают предпочтение лейбористам, жители сельской периферии – консерваторам, но на юге есть округа, где побеждают либералы. Во многих других странах (даже во входящей в Великобританию Шотландии) ситуация иная: там одна партия часто лидирует в большинстве округов, имея в целом по стране поддержку меньшинства. Так неоднократно было, например, в Индии и ЮАР.

При таких обстоятельствах результаты выборов могут зависеть от нарезки избирательных округов. И у людей, осуществляющих такую нарезку, если они политически не нейтральны, может возникнуть соблазн подыграть своей партии. И нередко так и происходит.

Самый знаменитый пример дал случай с нарезкой округов по выборам в сенат американского штата Массачусетс 1812 года, которую осуществил губернатор штата Э. Джерри. В результате от губернаторской партии, получившей 50 164 голоса, было избрано 29 сенаторов, а от соперничавшей с ней партии, за которую проголосовали 51 766 избирателей, – только 11. Отмечалось, что границы округов были установлены вопреки всем естественным и традиционным делениям и привели к образованию округов самой странной конфигурации. Кто-то заметил, что один из округов напоминает саламандру, на что издатель местной газеты ответил: «Я назвал бы это джерримандер» (gerrymander). С тех пор термин «джерримендеринг» стал использоваться для обозначения манипуляций с нарезкой избирательных округов.

Самая простая технология джерримендеринга – создание округов с неравной численностью избирателей. Там, где избиратели склонны поддерживать партию, в пользу которой делается нарезка, округа создаются с меньшим числом избирателей, чтобы их было больше, а там, где избиратели скорее поддерживают их конкурентов, – с большим числом избирателей. Такие случаи бывают там, где избирательное законодательство недостаточно проработано. Примером могут служить выборы народных депутатов СССР 1989 года. Широко обсуждалось создание округов с сильно неравной численностью избирателей в Латвии, которое создавало более благоприятные условия для представителей коренного населения против представителей русскоязычного. Но и в РСФСР нарезка была сильно неравной. Так, Москве по численности избирателей полагалось два национально-территориальных округа, а она получила один. При нарезке территориальных округов был ущемлен Черемушкинский район с высоким уровнем интеллигенции в избирательном корпусе.

Впрочем, с этой технологией легко справиться с помощью законодательства: нужно определить, что округа должны иметь примерно равное число избирателей, и установить предельный размер отклонения от средней нормы представительства, например, 10%. Однако такая мера решает лишь часть проблем. Еще одна мера, которая также давно есть в российском избирательном законодательстве – запрет объединять в округа не граничащие между собой территории (за исключением анклавных). Данная мера сильно ограничивает географический произвол при нарезке округов, но не может исключить его совсем.

В условиях, когда нельзя сделать неравные округа, главная хитрость – так сгруппировать избирателей, чтобы в большем числе округов партия, в пользу которой делается нарезка, побеждала с небольшим перевесом, а в меньшем числе оставались в основном избиратели партии-конкурента. Так было сделано в 1812 году в Массачусетсе. В ЮАР в 1940-е – 1950-е годы бóльшая часть кандидатов оппозиционной Объединенной партии выигрывала в своих округах со значительным перевесом, в то время как бóльшая часть кандидатов правящей Националистической партии получала свои мандаты незначительным большинством.

Формализовать требования к нарезке округов, чтобы не допускать такие манипуляции, довольно сложно. В рекомендациях обычно упоминают учет

административного деления, компактность территории, легкость транспортировки и коммуникации, единство интересов и культурных проблем. Существует несколько методов оценки компактности территории избирательного округа<sup>13</sup>. Но один из главных путей борьбы с манипуляциями – возложить нарезку округов на специальные независимые органы<sup>14</sup>.

Проще всего формализовать учет административного деления. В то же время такой учет может вступать в противоречие с нормой о примерном равенстве округов по числу избирателей. И здесь возникают компромиссные варианты. Так, российский закон для региональных выборов определяет, что в общем случае число избирателей в одномандатном округе не должно отклоняться от средней нормы представительства более чем на 10%, но для того, чтобы не разрезать муниципальные образования, можно увеличить допустимые отклонения до 20%. Дальше уже приоритет этих двух принципов определяется органом, осуществляющим нарезку.

К сожалению, соответствующая норма в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» (подпункт «а» пункта 4 статьи 18) написана столь нечетко, что позволяет трактовать ее иначе. По смыслу нормы речь идет о допустимости увеличения размера отклонения *во избежание* разрезания муниципального образования. Однако в ряде регионов идут на увеличение отклонения до 20%, но при этом, тем не менее, допускают разрезание муниципальных образований, в том числе городских округов.

Что касается таких критериев, как компактность и учет общности интересов, то они в России обычно не артикулируются. Тем не менее, скорее всего, эти критерии учитываются интуитивно. Однако с 2014 года стали наблюдаться случаи сознательного нарушения данных критериев, что можно считать проявлением джерримендеринга. Так, для выборов Тульской областной Думы была создана *«лепестковая» нарезка*: округа были вытянуты лепестками от центра Тулы в сторону периферии и объединяли городские и сельские территории. Причудливую конфигурацию имел и ряд округов на выборах в Московскую городскую Думу.

Для выборов в Государственную Думу 2016 года «лепестковый» принцип нарезки округов стал доминирующим: он использовался в 45 регионах из 53, где было образовано более одного одномандатного округа. Использовался этот подход в тот же год и в некоторых регионах при нарезке округов на выборах региональных парламентов: в наиболее явном виде «лепестковую» нарезку применили в Тамбовской области, некоторые элементы подобной нарезки были видны также в Ставропольском крае, Самарской, Свердловской и Тюменской областях<sup>15</sup>.

«Лепестковая» нарезка не соответствует критериям компактности (округа получаются вытянутыми, а иногда имеют совсем причудливую форму) и общности интересов (объединяются городские, пригородные и периферийные территории с явно различающимися интересами).

В России на данном этапе речь шла не об обеспечении большинства для «партии власти», а о полном исключении из Думы либеральной оппозиции, опорой которой являются крупные города. Именно поэтому городские территории объединялись с сельскими, чтобы максимально уменьшить число округов с чисто городским населением и тем самым лишить либеральную оппозицию возможности побеждать в таких округах.

---

<sup>13</sup> Окунев И.Ю. Электоральная география. М.: Аспект пресс, 2023. С. 184–191.

<sup>14</sup> Гришин Н.В. Комиссии по делимитации избирательных округов: становление и перспективы политического института // ПОЛИС. 2018. № 4. С. 100–114.

<sup>15</sup> Кынев А., Любарев А., Максимов А. Как выбирала Россия – 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2017. С. 55–56, 107–110.

### 3.3. Изменения норм, определяющих активное и пассивное избирательное право граждан

Статья 32 Конституции РФ предусматривает только два ограничения для активного и пассивного избирательного права: «Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Вокруг этого положения продолжаются споры правоведов. По мнению одних, все категории граждан, не указанные здесь, обладают избирательными правами. По мнению других, в том числе Конституционного Суда РФ, данная формулировка не исключает иные ограничения избирательного права<sup>16</sup>.

Один из деликатных моментов заключается в том, что обсуждаемая формулировка не предусматривает совершенно необходимых *возрастных цензов*. Однако, по мнению В.В. Лапаевой, возрастные цензы не относятся к ограничениям прав, а определяют конституционно-правовой статус гражданина. Для обретения активного избирательного права «рамочным» законом установлен возрастной ценз в 18 лет, что соответствует положению статьи 60 Конституции, согласно которой гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Также в «рамочном» законе с 2009 года 18-летний возрастной ценз установлен для приобретения права быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования. Остальные возрастные цензы устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Для Президента РФ Конституция РФ установила возрастной ценз в 35 лет, для депутатов Государственной Думы – 21 год. Для высшего должностного лица субъекта РФ Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» установлен возрастной ценз в 30 лет. Для депутатов законодательных органов субъектов РФ и глав муниципальных образований возрастные цензы устанавливаются законами субъектов РФ.

*Дополнительные ограничения пассивного избирательного права* начали вводиться с 2006 года. Сначала Федеральным законом от 25.07.2006 № 128-ФЗ его были лишены граждане Российской Федерации, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Затем Федеральным законом от 05.12.2006 № 225-ФЗ были введены сразу четыре ограничения, связанные с судимостью или даже с наказанием за административные правонарушения.

Эта линия была продолжена в 2012 году. Если в 2006 году запрет касался граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, то Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ лишил граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, пассивного избирательного права пожизненно. Такое жесткое ограничение Конституционный Суд признал в Постановлении от 10.10.2013 № 20-П не соответствующим Конституции, и Федеральным законом от 21.02.2014 № 19-ФЗ ограничения были скорректированы: за особо тяжкие преступления граждане лишались права быть избранными до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости, а за тяжкие – до истечения 10 лет.

Следующий шаг был сделан в 2020 году: Федеральным законом от 23.05.2020 № 153-ФЗ пассивного избирательного права были лишены граждане, осужденные по

---

<sup>16</sup> Лапаева В.В. Конституционно-правовые гарантии пассивного избирательного права и их юридико-догматическая конкретизация // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 4. С. 70–72; Лапаева В.В. Пассивное избирательное право гражданина в Конституции РФ: основания и пределы ограничения // Электоральная политика. 2019. № 2. С. 2.

большому числу статей, касающихся преступлений средней тяжести – до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости.

А год спустя в закон был добавлен еще один пункт с широкими и расплывчатыми основаниями: права быть избранными лишены граждане, «причастные к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности» по основаниям, предусмотренным законами о противодействии экстремистской деятельности и противодействии терроризму.

Все эти ограничения принято считать антикриминальным фильтром, но фактически новеллы последних лет имеют антиопозиционную направленность, особенно с учетом того обстоятельства, что среди преступлений средней тяжести есть явно политические, как например, «неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» (ст. 212.1), «публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» (ч. 2 ст. 280), «публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия» (ч. 2 ст. 207.2). Что касается лишения пассивного избирательного права за «причастность» к деятельности организации, признанной экстремистской, то оно имеет откровенно политическую направленность и на практике использовалось против оппозиционных политиков, так как Л.М. Шлосберг, И.В. Яшин и других.

По оценкам движения «Голос» (включенного в реестр иностранных агентов), общее количество граждан России, лишенных пассивного избирательного права, может достигать 9 млн человек (точно оценить это число не представляется возможным). ЦИК России и Российский общественный институт избирательного права (РОИИП) с этой оценкой категорически не согласились. Председатель ЦИК оценила число «лишенцев» в полтора процента от числа избирателей, а в докладе РОИИП речь шла о примерно 2 млн человек, однако в нем охвачены не все категории «лишенцев», и оценка выглядит явно заниженной.

### **3.4. Изменения норм, регулирующих реализацию гражданами активного избирательного права**

Главной проблемой с реализацией активного избирательного права граждан является его реализация избирателями, которые в силу различных причин не могут в день голосования проголосовать на своем избирательном участке. Для обеспечения их возможности голосовать создан ряд *субсидиарных способов голосования*. К ним можно отнести:

- голосование вне помещения для голосования (выездное голосование);
- досрочное голосование;
- голосование по открепительным удостоверениям;
- голосование по месту нахождения (то есть голосование избирателей не по месту их постоянной регистрации на основании заранее поданного заявления);
- голосование по почте;
- дистанционное электронное голосование.

Все эти способы голосования в той или иной степени расширяют возможности для граждан принять участие в голосовании, делают для многих голосование более удобным и менее затруднительным. С другой стороны, делая голосование более удобным, они могут привлечь к участию в выборах ту часть избирателей, которая политически сильно не мотивирована и, возможно, вообще не информирована о выборах и участвующих в них кандидатах и партиях. Эта часть избирателей в наибольшей степени подвержена манипуляциям и в наименьшей степени способна сделать осознанный выбор.

Также все эти варианты голосования могут способствовать таким негативным явлениям как *принуждение избирателей* к участию в выборах, *подкуп избирателей*,

*контроль за их волеизъявлением.* Кроме того, все эти способы голосования общественности труднее контролировать, чем обычное голосование в день голосования на избирательных участках, и потому при этих способах голосования более вероятны прямые фальсификации.

### 3.4.1. Выездное голосование

Выездное голосование позволяет принять участие в выборах больным и малоподвижным избирателям (престарелым, инвалидам). «Рамочный» закон вплоть до 2020 года предусматривал право на голосование вне помещения для голосования только по состоянию здоровья и инвалидности (в 2016 году после соответствующего решения Конституционного Суда были добавлены избиратели, которым избрана мера пресечения, исключающая возможность посещения помещения для голосования).

В реальности же выездное голосование широко практиковалось в сельской местности для обеспечения голосования жителей деревень и хуторов, удаленных от избирательных участков. Электоральная статистика показывает, что наиболее высокий уровень выездного голосования наблюдался в таких регионах как Воронежская, Орловская, Псковская, Тамбовская области и некоторые другие, где он достигал 15–18% от числа проголосовавших избирателей, в отдельных сельских районах этих областей превышал 40%, а на отдельных избирательных участках – 50%.

Эксперты отмечают, что такое количество избирателей просто не может проголосовать, если проводящие голосование члены участковой комиссии строго соблюдают требования закона. Контроль за проведением такого голосования затруднен, и потому нет уверенности в том, что избиратели голосуют добровольно и самостоятельно.

Перед президентскими выборами 2018 года ЦИК приняла специальное разъяснение о том, что избирательные комиссии вместе с органами местного самоуправления должны обеспечивать подвоз таких избирателей на избирательные участки вместо того, чтобы выезжать к ним с переносным ящиком для голосования. Благодаря этому уровень выездного голосования на президентских выборах был снижен, в том числе и в ряде регионов, где он традиционно высок. Однако на региональных выборах 2018–2019 годов мы вновь увидели большое число проголосовавших в переносные ящики в этих регионах. Так, в Тульской области на президентских выборах 2012 года выездное голосование составляло 18,0% (от числа принявших участие в выборах), на президентских выборах 2018 года этот показатель снизился до 10,9%, но на выборах Тульской областной Думы 2019 года вновь поднялся до 18,1%<sup>17</sup>.

В городах доля выездного голосования была не так велика, но и там наблюдались злоупотребления. Закон предусматривает, что избиратели, желающие, чтобы к ним пришли с переносным ящиком, должны подать заявление – письменно или устно. Но закон разрешает передавать заявления и через третьих лиц. Эта лазейка позволяет социальным работникам или ветеранским организациям подавать списки своих «подопечных», и зачастую они не спрашивают их, хотят ли они голосовать «на дому», и даже не ставят их в известность. Неоднократно фиксировались случаи, когда избиратели не ожидали прихода членов участковой комиссии, либо их не было дома, а бывали и случаи, когда в списках оказывались давно умершие избиратели.

В 2020 году в закон были внесены «по послабления». Теперь список уважительных причин для выездного голосования стал открытым. Выездное голосование, которое до этого могло проводиться только в день голосования, было разрешено осуществлять и в дни досрочного голосования. Кроме того, было разрешено проводить голосование «на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах)». Отдельно оговорена возможность досрочного и одновременно выездного голосования групп избирателей, «которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных

---

<sup>17</sup> Любарев А. Занимательная электоральная статистика. М.: Голос консалтинг, 2021. С. 149–156.

местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено».

### 3.4.2. Досрочное голосование

Говоря о досрочном голосовании, мы имеем в виду такое голосование по инициативе самих избирателей. Закон предусматривает также возможность досрочного голосования всех избирателей в отдаленных и труднодоступных местностях. Это касается совсем небольшого числа избирателей, и мы его здесь касаться не будем.

Досрочное голосование необходимо для тех избирателей, которые покидают свое место жительства на короткий период незадолго до дня голосования. Оно также удобно для тех, кто предпочитает проводить воскресный день вне дома. Тут, правда, действует явный сезонный фактор. При проведении голосования поздней осенью (октябрь – ноябрь) или ранней весной (март – начало апреля) и тем более зимой доля таких избирателей невелика. Перенос дня голосования на сентябрь сильно увеличил число избирателей, которые в этот день находятся на дачных участках или в лесу, и тем самым способствовал росту популярности досрочного голосования.

Главным недостатком досрочного голосования является сложность контроля за его проведением, а также за сохранностью поданных бюллетеней. Этот контроль требует участия слишком большого числа наблюдателей, в том числе и в будние дни, когда большинство людей заняты на работе. Применение досрочного голосования в некоторых регионах (например, в Санкт-Петербурге) сопровождалось большими скандалами, обвинениями в принуждении граждан к голосованию и в фальсификациях. Закон предусматривал возможность отдельного подсчета досрочно поданных голосов, и неоднократно обнаруживалась сильная разница между итогами досрочного и обычного голосования.

Регулирование досрочного голосования претерпело за 30 лет разнонаправленные изменения. В начале 1990-х годов оно широко использовалось на выборах разного уровня (кроме президентских). В 1999 году на выборах в Государственную Думу от него отказались в пользу открепительных удостоверений. В 2002 году оно было запрещено на региональных выборах. Наконец, по инициативе президента Д.А. Медведева в 2010 году от досрочного голосования отказались и на муниципальных выборах, хотя на таких выборах его замена на открепительные удостоверения на практике не имеет смысла. Возможность досрочного голосования была оставлена только для регионального и местного референдума.

15 апреля 2014 года Конституционный Суд вынес Постановление № 11-П, в котором признал отсутствие возможности проголосовать досрочно не соответствующим Конституции. И уже Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 95-ФЗ возможность досрочного голосования на региональных и муниципальных выборах была восстановлена – если закон не предусматривает голосования по открепительным удостоверениям. Сразу же в ряде регионов уровень досрочного голосования взлетел заметно выше, чем был до его отмены. Правда, после введения в 2017 году на региональных выборах голосования по месту нахождения досрочное голосование на них почти везде исчезло, но на муниципальных выборах сохранилось.

В 2020 году в условиях пандемии ковид-19 досрочное голосование получило новый стимул. Точнее, «старое» досрочное голосование (начинающееся за 10 дней до дня голосования) на муниципальных выборах сохранилось, но в дополнение к нему на всех выборах появилось *трехдневное голосование*. Вначале Федеральным законом от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ была для выборов единого дня голосования 2020 года предусмотрена возможность проведения досрочного голосования по решению ЦИК, и в результате выборы проходили в течение трех дней, 11–13 сентября 2020 года. Затем Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ уже для выборов, начиная с 2021 года, было разрешено проведение голосования в течение двух или трех дней по решению

избирательной комиссии, организующей выборы. В 2021 году, когда региональные и муниципальные выборы совмещались с выборами в Государственную Думу, все выборы проходили в течение трех дней, 17–19 сентября 2021 года. В 2022 году региональные избиркомы самостоятельно решали как проводить выборы. И, несмотря на снятие большинства ковидных ограничений, многодневное голосование сохранилось. Из 18 регионов, где проходили региональные выборы, в 12 они проводились в течение трех дней и в трех – в течении двух дней (в субботу и воскресенье).

При этом во многих регионах на выборах 2020–2022 годов число проголосовавших в пятницу и субботу превышало число проголосовавших в воскресенье (в то же время на многих муниципальных выборах уровень досрочного голосования был небольшим). Однако, вопреки представлениям о том, что трехдневное голосование призвано повысить активность избирателей, суммарная явка в большинстве регионов не увеличилась по сравнению с предыдущими аналогичными выборами. Зато анализ итогов голосования на губернаторских выборах 2020 года показал значимую корреляцию между голосованием за победителя (а победителем во всех случаях был инкубент) и долей досрочного голосования. По мнению экспертов, голосование в пятницу и субботу способствовало принуждению избирателей к голосованию через их работодателей, сопровождавшемуся контролем за их волеизъявлением<sup>18</sup>.

### 3.4.3. Голосование по открепительным удостоверениям

Открепительные удостоверения широко использовались до 2017 года, когда они почти повсеместно были заменены на голосование по месту нахождения. Их история уходит еще в советские времена. В постсоветское время от них сначала пытались отказаться, но затем вернули. В 1996 году они использовались на президентских выборах, в 1999 году – на выборах депутатов Государственной Думы, далее стали применяться не только на федеральных, но и на региональных выборах. После 2017 года они использовались лишь в единичных регионах, а в 2023 году были отменены совсем.

Голосование по открепительным удостоверениям удобно для тех избирателей, которые в день голосования оказываются не там, где они живут и зарегистрированы, но в пределах своего избирательного округа и вблизи от какого-либо избирательного участка. В первую очередь – для тех, кто уезжает в командировку или в отпуск. Также оно удобно для тех, кто живет не по месту регистрации, но может в течение месяца доехать до избирательной комиссии по месту регистрации для получения открепительного удостоверения (это в первую очередь касается жителей больших городов). Закон в принципе позволял получать открепительное удостоверение по доверенности и пересылать его избирателю, но столь сложной процедурой мало кто пользовался, поэтому избиратели, длительное время живущие далеко от места регистрации, фактически были лишены активного избирательного права.

Также голосование по открепительным удостоверениям было удобно тем, кто в день голосования работал на избирательном участке, но не на своем – членам участковых избирательных комиссий, наблюдателям, сотрудникам милиции (полиции) и МЧС. Из статистических данных даже создавалось впечатление, что эта категория граждан преобладала среди голосовавших по открепительным. Так, в 2017 году ЦИК обнародовала некоторую обобщенную информацию о голосовании по открепительным удостоверениям на президентских выборах 2012 и 2016 годов. Оказалось, что, во-первых, значительная часть избирателей (36% в 2012 году и 44% в 2016 году) получали открепительные за 3 дня и менее до дня голосования. Во-вторых, большая часть избирателей, использовавших открепительные удостоверения, голосовала в том же регионе (82% в 2012 году и 79% в 2016 году).

Первоначально открепительные удостоверения казались адекватной заменой досрочному голосованию (на федеральных и региональных выборах). Но постепенно

<sup>18</sup> Любарев А. Занимательная электоральная статистика. М.: Голос консалтинг, 2021. С. 156–170.

стало понятно, что и с их помощью могут осуществляться манипуляции. Впрочем, случаи прямых фальсификаций с помощью открепительных удостоверений в России практически не зафиксированы, хотя в принципе возможности были, но их было трудно обнаружить из-за слабого контроля за этим способом голосования.

Федеральным законом от 4 октября 2010 года № 263-ФЗ в «рамочный» закон были добавлены нормы, усиливающие контроль за открепительными удостоверениями. Установлены способы защиты открепительных удостоверений от подделки. Установлено, что при выдаче открепительного удостоверения в него вносятся фамилия, имя и отчество избирателя, серия и номер его паспорта, номер избирательного участка, где он включен в список избирателей, и др., при этом избиратель расписывается в реестре выдачи открепительных удостоверений или в списке избирателей. Также установлено, что у избирателя, голосующего по открепительному удостоверению, оно изымается. В протокол участковой избирательной комиссии добавлены строки «число открепительных удостоверений, выданных территориальной комиссией (избирательной комиссией муниципального образования, окружной избирательной комиссией) избирателям, участникам референдума» и «число утраченных открепительных удостоверений». Установлена уголовная ответственность за незаконное изготовление открепительных удостоверений, хранение и перевозку незаконно изготовленных открепительных удостоверений. Установлена административная ответственность за получение в избирательной комиссии бюллетеня с целью проголосовать вместо другого избирателя, а также за нарушение порядка выдачи открепительного удостоверения, невыполнение требования о его изъятии и за использование заведомо поддельного открепительного удостоверения.

Все эти запоздалые меры были направлены на исключение прямых фальсификаций через подделку открепительных удостоверений или выдачу неучтенных удостоверений бригадам «карусельщиков». Однако осталась возможность манипуляций иного рода – принуждение к голосованию с помощью открепительных удостоверений на определенных избирательных участках, в том числе там, где упрощен контроль за волеизъявлением избирателей со стороны администрации. Еще один способ манипуляций был зафиксирован на региональных выборах по партийным спискам с делением списка на территориальные части: большие группы избирателей выезжали с открепительными на определенные избирательные участки, чтобы добиться лучшего результата и соответственно получения мандата для кандидата, возглавлявшего определенную территориальную часть списка<sup>19</sup>.

Одно из главных принципиальных неудобств голосования по открепительным удостоверениям с точки зрения контроля за ним состояло в том, что заранее, то есть до дня голосования, невозможно было узнать, на каких участках появится большое число избирателей с удостоверениями. И потому нельзя было именно такие участки обеспечить более строгим контролем.

В целом практика показала, что открепительные удостоверения не слишком удобны для избирателей, но достаточно удобны для административного ресурса.

#### **3.4.4. Голосование по месту нахождения**

Суть голосования по месту нахождения в том, что избиратель на конкретных выборах по его заранее поданному заявлению исключается из списка избирателей по месту его регистрации (открепляется) и включается в список избирателей на другом избирательном участке (прикрепляется). Такой вариант был возможен и до 2017 года, но он был плохо нормативно урегулирован и применялся в весьма ограниченных масштабах.

В 2017 году началось повсеместное внедрение голосования по месту нахождения на региональных и федеральных выборах в качестве замены открепительным удостоверениям. С такой инициативой выступила ЦИК. При реализации идеи важно было

---

<sup>19</sup> Любарев А. Занимательная электоральная статистика. М.: Голос консалтинг, 2021. С. 171–176.

обеспечить три момента. Во-первых, нужно, чтобы процедура была удобна для избирателей. Это в основном было обеспечено. Избирателю предоставлена возможность подавать заявление в участковые или территориальные избирательные комиссии как по месту регистрации, так и по месту фактического нахождения, заявления также можно подавать через центры госуслуг и в электронном виде через Единый портал государственных и муниципальных услуг. Тем самым такой способ голосования стал удобен всем, кто постоянно или временно находится вдалеке от своего места регистрации, но в день голосования сможет прийти на какой-либо избирательный участок.

Во-вторых, нужно было защититься от двойного или многократного голосования. Это должно было достигаться через ГАС «Выборы» и входящий в эту систему регистр избирателей. В заявлении избиратель должен указать участок, где он собирается голосовать. Все заявления должны обрабатываться в ГАС «Выборы», и в участковые комиссии поступают из вышестоящих комиссий реестры на исключение из списка избирателей и на включение в него. Таким образом, защита от многократного голосования была создана. Однако осталась лазейка: закон предусматривает, что избиратель, подавший заявление, может, передумав, прийти на свой избирательный участок, от которого он открепился. В этом случае участковая комиссия должна проверить, не проголосовал ли он там, куда прикрепился, и проинформировать участковую комиссию, к которой он прикрепился. Однако механизмы такой проверки и информирования недостаточно проработаны, и на практике гражданам, тестировавшим эту систему, удавалось дважды проголосовать или хотя бы дважды получить бюллетень.

Третий момент. Теоретические преимущества голосования по месту нахождения по сравнению с открепительными удостоверениями в том числе и в том, что контролирующим выборы организациям и гражданам может быть заранее известно, на каких избирательных участках ожидается наплыв «мобильных» избирателей. Однако на практике для этого необходима публикация соответствующих данных. Такая публикация предусмотрена, но она делается слишком поздно и в крайне неудобном для контролеров формате.

В целом голосование по месту нахождения расширило возможности для реализации активного избирательного права граждан, находящихся далеко от места регистрации. Так, на президентских выборах 2018 года данным способом голосования воспользовалось около 5 млн избирателей (по сравнению с 1,6 миллионов, проголосовавших в 2012 году по открепительным удостоверениям). Однако анализ показал, что в структуре голосования по месту нахождения преобладает (как и в случае открепительных удостоверений) внутрирегиональная миграция: по данным ЦИК, межсубъектовая миграция составила около 32%, миграция внутри субъекта, но между ТИК – 43%, и внутри одного ТИК – 25%. Получилось, что межсубъектовая миграция выросла по сравнению с голосованием по открепительным удостоверениям, но в меньшей степени, чем это ожидалось.

### **3.4.5. Голосование по почте**

Возможность голосования по почте в России была введена в 2002 году. Однако за все это время оно было опробовано на региональных выборах лишь в небольшом числе субъектов РФ, и им воспользовалось ничтожное число избирателей. Таким образом, в России этот способ голосования не прижился<sup>20</sup>.

Во многих странах почтовое голосование давно практикуется. Дополнительный импульс оно получило во время пандемии ковид-19. Однако практика его применения неоднозначна. Например, в Германии оно широко применяется. И хотя организаторы выборов выражают беспокойство по поводу значительной доли избирателей, голосующих по почте, политики и общество к нему серьезных претензий не предъявляют. В США на президентских выборах 2020 года проигравший выборы президент Д. Трамп пытался

---

<sup>20</sup> Ерыгина В.И., Ерыгин А.А. Голосование по почте как вид дистанционного голосования на выборах в органы публичной власти // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 4 (26), С. 83–90.

оспорить в суде процедуры почтового голосования, полагая, что оно проводилось с серьезными нарушениями, однако все суды им были проиграны. А в Австрии в 2016 году результаты второго тура президентских выборов были отменены из-за нарушений при подсчете почтовых бюллетеней.

Почтовое голосование имеет недостатки, присущие любому *дистанционному голосованию* (в т.ч. электронному, о котором речь пойдет в следующем подразделе). Ни у избирательной комиссии, ни у общественных контролеров нет возможности убедиться в том, что избиратель голосует самостоятельно, тайно и без принуждения. Это открывает широкие возможности и для принуждения к такому голосованию с контролем за волеизъявлением, и для покупки голосов. Возможно, для Германии данные проблемы не актуальны, но для России они вполне серьезны.

### **3.4.6. Дистанционное электронное голосование**

К дистанционному электронному голосованию (ДЭГ) ЦИК России и законодатели долгое время относились настороженно. Неожиданно в феврале 2019 года мэрия Москвы вышла с инициативой опробовать ДЭГ на выборах депутатов Московской городской Думы в сентябре 2019 года в нескольких одномандатных избирательных округах. Инициатива нашла сдержанную поддержку в ЦИК, и вскоре был принят Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». При этом к возражениям значительной части оппозиционных политиков и экспертов не стали прислушиваться.

Таким образом, решение о применении ДЭГ было принято стремительно в условиях, когда этот способ голосования не был проработан ни юридически, ни технически. Принятый Федеральный закон не содержал исчерпывающего регулирования, большая часть решений отдавалась на усмотрение ЦИК и Мосгоризбиркома. Платформа ДЭГ была создана в сжатые сроки Департаментом информационных технологий (ДИТ) мэрии Москвы, проработка технических вопросов продолжалась почти до самого голосования.

Первое использование ДЭГ в сентябре 2019 года обернулось скандалом. В одномандатном избирательном округе № 30 кандидат Р. Юнеман уступил М. Русецкой всего 84 голоса, при этом на обычных участках он лидировал, но по ДЭГ проиграл 665 голосов. По данным Юнемана, в ходе проведения голосования было много технических сбоев, плюс удалось выявить административную мобилизацию бюджетников. Попытка обжаловать результат выборов в суде не дала результата и показала, что оспаривание итогов ДЭГ невозможно в принципе, поскольку заявители даже в теории не могут собрать необходимые доказательства нарушений.

После выборов 2019 года руководители ЦИК России заявили, что ЦИК будет разрабатывать собственную платформу. Такую платформу для ЦИК создал ПАО «Ростелеком», и она была впервые опробована в сентябре 2020 года на дополнительных выборах в Государственную Думу в двух одномандатных округах. В сентябре 2021 года платформа ЦИК использовалась для проведения ДЭГ на выборах депутатов Государственной Думы в шести регионах.

Параллельно продолжала функционировать московская платформа. В июне 2020 года она была использована при проведении Общероссийского голосования по изменению Конституции РФ в двух регионах – Москве и Нижегородской области. А в сентябре 2021 года ее использовали на выборах депутатов Государственной Думы в Москве, и масштаб ее использования превзошел все ожидания: с помощью ДЭГ в Москве проголосовали 1 893 тыс. избирателей – лишь немногим меньше, чем в обычных УИК (1 946 тыс.). При этом результаты партий и кандидатов-одномандатников на онлайн и оффлайн избирательных участках сильно различались. Так, «Единая Россия» получила на оффлайн участках 29,4%, а на онлайн участках 44,8%. В 8 из 15 одномандатных округов победили кандидаты, проигрывавшие на оффлайн участках.

Такие результаты, а также различные сбои системы и другие подозрительные моменты, выявленные экспертами, привели к серьезному недоверию к официальным итогам голосования на онлайн участках и усилили недоверие к системе ДЭГ в целом. В СМИ появилось немало публикаций, в которых обсуждались механизмы предполагаемых фальсификаций.

Большая часть независимых экспертов считает, что Россия пока не готова к широкому использованию ДЭГ. Отмечается, что разработанные платформы не гарантируют тайны голосования и точного подсчета голосов, не позволяют представителям кандидатов и общественности проконтролировать правильность работы ДЭГ. Известно также, что во многих демократических странах либо не спешат использовать ДЭГ, либо решительно отказались от его использования (исключением является лишь Эстония). При этом одни эксперты полагают, что система ДЭГ в принципе может быть доработана так, чтобы обеспечить соблюдение основных принципов выборов. Другие считают, что ДЭГ принципиально не может обеспечить одновременно тайну голосования и точный подсчет голосов – чем-то одним приходится жертвовать<sup>21</sup>.

### **3.5. Изменения норм, регулирующих реализацию гражданами пассивного избирательного права**

Реализация гражданами пассивного избирательного права в основном определяется нормами, регулирующими выдвижение и регистрацию кандидатов и списков кандидатов. Эти нормы за 35 лет претерпели существенную эволюцию.

#### **3.5.1. Период 1989–2001 годов**

Первоначально (в 1989–1990 годах) право выдвижения кандидатов предоставлялось трудовым коллективам, общественным организациям и собраниям граждан по месту жительства. При этом на практике главными субъектами выдвижения были трудовые коллективы. Согласие выдвигаемого требовалось только перед регистрацией. На выборах народных депутатов СССР 1989 года дополнительным фильтром служили окружные предвыборные собрания, которые принимали решение, кого из выдвинутых кандидатов представить к регистрации. На выборах народных депутатов РСФСР и местных Советов 1990 года такого фильтра не было: регистрировались все, кто был законно выдвинут и дал согласие.

На выборах президента РСФСР и мэра Москвы 1991 года впервые для включения в избирательный бюллетень требовался *сбор подписей избирателей*.

Избирательная реформа 1993 года предусматривала выдвижение списков кандидатов только избирательными объединениями (к которым относились общенациональные политические партии и общенациональные политические общественные движения, а также их блоки), а кандидатов – избирательными объединениями и группами избирателей. Единым условием регистрации кандидатов и списков кандидатов был сбор подписей избирателей.

В федеральных законах 1994–1999 годов постепенно появлялось все больше норм, регулирующих процессы выдвижения и регистрации кандидатов. Так, в 1995 году для выборов в Государственную Думу впервые было установлено право на *самовыдвижение*, и затем оно было закреплено и в других законах. Таким образом, получались три варианта

---

<sup>21</sup> Бузин А.Ю., Исавнин А.А., Кузнецов Д.А., Нестеров Д.В., Овчинников Б.В., Реут О.Ч., Рыбин А.В., Толстогузов В.Л., Федин Е.В. Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы // Электоральная политика. 2021. № 2 (6). С. 9; Рыбин А.В. Преимущества и недостатки дистанционного электронного голосования: перспектива или тупик? // Электоральная политика. 2022. № 1 (7). С. 1; Минтусов И.Е., Гуляев Д.С. Дистанционное электронное голосование в странах англосаксонской системы: США, Австралия, Великобритания. Почему голосование ДЭГ не прижилось? // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1 (23). С. 122–139; Минтусов И.Е., Ячменева О.А. О практике электронного голосования в странах Южной Америки // Гражданин. Выборы. Власть. 2023. № 2 (28). С. 71–92.

выдвижения – самовыдвижение, выдвижение избирателем или группой избирателей, выдвижение избирательным объединением.

«Рамочный» закон 1994 года расширил круг избирательных объединений. Таковым признавалось любое общественное объединение, устав которого предусматривал участие в выборах посредством выдвижения кандидатов и которое было зарегистрировано не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов. При этом в Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы 1995 года для ближайших выборов было сделано исключение: избирательное объединение могло быть зарегистрировано не позднее чем за шесть месяцев не до объявления дня выборов, а до дня самих выборов. Это было сделано главным образом для того, чтобы дать возможность участвовать в выборах свеже созданному движению «Наш дом – Россия» (тогдашней «партии власти», возглавляемой премьер-министром В.С. Черномырдиным). Однако тем самым было значительно увеличено число потенциальных участников выборов.

В «рамочном» законе 1997 года (и в поправках к Федеральному закону «Об общественных объединениях», принятых в 1998 году) круг избирательных объединений был сужен: таковыми стали признаваться только партии, организации и движения, политический характер которых отражен в их уставах. Все организации, желавшие участвовать в выборах, должны были пройти перерегистрацию. Это было сделано с целью сократить число потенциальных участников выборов, тем не менее, это число оставалось достаточно большим: так, право участвовать в выборах в Государственную Думу 1999 года имели 139 общероссийских общественных политических объединений.

Единым условием регистрации кандидатов и списков кандидатов до 1999 года оставался сбор подписей избирателей. «Рамочный» закон 1994 года определил предельное количество подписей, которое может устанавливаться специальными законами: 2% от числа зарегистрированных избирателей. Для кандидатов в депутаты Государственной Думы, баллотирующихся по одномандатным округам, необходимое число подписей составляло 1% от числа зарегистрированных в округе избирателей. Этот уровень (1% от числа зарегистрированных избирателей) стал неким стандартом, который был скопирован и во многих региональных законах. Для федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы начиная с 1995 года установлено более низкое относительное количество – 200 тысяч (что составляет около 0,2% от числа избирателей в федеральном округе). Для выборов Президента РФ законы 1995 и 1999 годов предусматривали сбор одного миллиона подписей (около 1% от числа избирателей в федеральном округе).

С 1999 года было закреплено правило (действовавшее до 2020 года), согласно которому данные об избирателе в подписном листе могли вноситься либо самим избирателем, либо сборщиком подписей (но не третьим лицом).

Также закон требовал проверки подписей избирателей – сплошной или выборочной (при этом для выборочной проверки подписи должны отбираться посредством случайной выборки – жребия). В 1999 году в «рамочный» закон были внесены дополнения, согласно которым часть подписей, подлежащая проверке, не могла быть меньше 20% от необходимого для регистрации количества, а предельная доля недостоверных и недействительных подписей не могла быть менее 10% и более 20% от количества проверенных подписей (точные параметры устанавливались законами о конкретных выборах).

Практика свидетельствовала, что данные нормы обычно позволяли обеспечить достаточное (а иногда и избыточное) количество участников выборов. Так, в выборах в Государственную Думу 1995 года участвовали 43 списка кандидатов, в выборах в Государственную Думу 1999 года – 26 списков; в президентских выборах 1996 года участвовали 10 кандидатов, в президентских выборах 2000 года – 11 кандидатов.

Однако процедуры сбора подписей и их проверки не всегда обеспечивали решение основной задачи – регистрации именно тех кандидатов, которые пользовались

поддержкой избирателей. С одной стороны, значительная часть кандидатов и списков кандидатов получали на выборах даже меньше голосов избирателей, чем количество представленных ими подписей. Еще в 1997 году тогдашний секретарь ЦИК (впоследствии председатель ЦИК) А.А. Вешняков отмечал, что подход законодателей к регулированию процесса сбора подписей «без должной ответственности лиц, собирающих подписи избирателей, действенного механизма проверки представленных в избирательные комиссии подписных листов привел к криминализации этого процесса, массовым фальсификациям подписных листов»<sup>22</sup>. С другой стороны, нечеткость норм, связанных с проверкой подписных листов, привела к тому, что по результатам проверки подписей отказ в регистрации стали получать кандидаты, явно пользовавшиеся поддержкой избирателей, и это усилило влияние административного ресурса<sup>23</sup>.

В 1999 году в «рамочный» закон была внесена диспозитивная норма, позволяющая в специальных законах устанавливать **избирательный залог** в качестве замены сбора подписей (по желанию кандидата). Возможность регистрироваться на основании залога была предусмотрена на выборах в Государственную Думу и на некоторых региональных выборах. Это позволило снизить влияние административного ресурса в процессе регистрации

С другой стороны, в 1999 году в «рамочный» закон были добавлены требования о предоставлении кандидатом при уведомлении о выдвижении большого объема сведений о себе, в том числе сведения о доходах и имуществе. Недостоверность этих сведений стала основанием для отказа в регистрации кандидата (или исключения кандидата из списка кандидатов), и эта возможность расширила применение административного ресурса.

Серьезной проблемой в конце 1990-х годов и начале 2000-х годов стала **практика снятия популярных кандидатов через процедуры отказа в регистрации и отмены регистрации**. Этому способствовали ряд положений закона, в том числе широкий и открытый перечень оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации<sup>24</sup>. Так, в редакции «рамочного» закона 1999 года предусматривались следующие основания для отказа в регистрации:

- существенное нарушение порядка сбора подписей;
- недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей или превышение установленной законом предельной доли недостоверных подписей среди подписей, подвергшихся проверке;
- недостоверность сведений, представленных кандидатом, если она носит существенный характер;
- существенное нарушение порядка создания избирательного фонда и расходования его средств;
- иные основания, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

Все же главную роль здесь сыграли не законодательные недоработки, а стремление власти (в первую очередь региональной) поставить выборы под свой контроль. Поскольку одним из первых регионов, где сложилась такая практика, оказалась Республика Башкортостан, ее иногда стали называть «башкирской избирательной технологией»<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997. С. 71–72.

<sup>23</sup> Автономов А.С., Бузин А.Ю., Иванченко А.В., Кривцов В.И., Кынев А.В., Любарев А.Е. Аналитический доклад: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 65–67.

<sup>24</sup> Автономов А.С., Бузин А.Ю., Иванченко А.В., Кривцов В.И., Кынев А.В., Любарев А.Е. Аналитический доклад: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 70–71.

<sup>25</sup> Прибыловский В. Управляемые выборы: деградация выборов при Путине // Россия Путина: История болезни. М., 2004. С. 7.

Примером использования такой технологии стало снятие с выборов Президента Башкортостана 1998 года депутата Государственной Думы А.Н. Аринина и бывшего главы правительства республики М.П. Миргазямова. Кандидаты добились отмены решений республиканского ЦИК, но уже после выборов. Результаты выборов, лишенных конкуренции, суды отменять не стали.

Таким образом, в течение 1990-х годов законодатели в основном стремились принимать нормы, противодействующие административному ресурсу. Однако в 1999 году под предлогом борьбы с «грязными избирательными технологиями» и проникновением криминала во власть бюрократии удалось побудить законодателей принять ряд норм, усиливающих возможности административного ресурса.

### 3.5.2. Период 2001–2011 годов

В 2001 году был принят Федеральный закон «О политических партиях». Согласно этому закону, с 2003 года на федеральных и региональных выборах единственным видом избирательного объединения стали политические партии и их региональные отделения. Эта новелла была подтверждена и в «рамочном» законе 2002 года. При этом партии могли быть только общероссийскими и должны были иметь не менее 10 тыс. членов. Непартийные общественные объединения сохранили право входить в избирательный блок, в котором должна была быть хотя бы одна партия.

«Рамочный» закон 2002 года также внес ряд существенных изменений в правила выдвижения и регистрации кандидатов и партийных списков. Избиратели и группы избирателей были исключены из числа субъектов выдвижения: осталось самовыдвижение и выдвижение избирательным объединением. Возможность регистрироваться на основании избирательного залога была распространена на все выборы, кроме президентских. *Партии, представленные в Государственной Думе, с 2004 года получили право заявительной регистрации* (т.е. без подписей и залога) своих списков и кандидатов. Возможность заявительной регистрации (по желанию региональных законодателей) была предусмотрена и на выборах в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей менее 10 тыс.

К новеллам, направленным на защиту избирательных прав граждан, следует отнести установление ограничений в отношении недопуска кандидатов к выборам. Перечни оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации были сокращены и сделаны исчерпывающими. Избирательные комиссии были лишены права отменять регистрацию кандидатов. Был ограничен круг лиц, имеющих право обращаться в суд по поводу отмены регистрации, и установлены предельные сроки для такого обращения и для вынесения решения об отмене регистрации. Предельная доля недостоверных и недействительных подписей, а также допустимый избыток представляемых подписей были увеличены до 25%.

Все эти правильные меры не смогли остановить практику снятия популярных кандидатов. Она стала получать все большее распространение. Так, на губернаторских выборах, проходивших в ноябре–декабре 2004 года, из 11 кампаний в 5 были сняты кандидаты, претендовавшие на победу. Аналогичные скандалы имели место на выборах мэров Норильска в 2003 году и Владивостока в 2004 году<sup>26</sup>.

Уже в конце 2002 года стала видна *тенденция по законодательному ограничению конкуренции*. Для регистрации кандидатов на президентских выборах число подписей

---

<sup>26</sup> Автономов А.С., Бузин А.Ю., Иванченко А.В., Кривцов В.И., Кынев А.В., Любарев А.Е. Аналитический доклад: Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 72–74; Любарев А.Е. Препятствия для свободной конкуренции на выборах: законодательство и правоприменительная практика // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 20–28.

было увеличено с одного миллиона до двух. В принятом в конце 2002 года законе о выборах в Государственную Думу число участников избирательного блока было ограничено тремя, а в 2003 году был принят закон, запретивший вхождение в блоки непартийных общественных объединений. Это ослабляло возможности создания избирательных блоков, которые могли бы успешно конкурировать с основными партиями, и вело к распылению голосов на выборах.

Дума следующего созыва (2003–2007 годов) начала масштабные изменения избирательного законодательства в пользу ограничения конкуренции и усиления влияния административного ресурса. В частности, в декабре 2004 года был принят закон, увеличивший с 10 до 50 тыс. минимальную численность политической партии, при этом на увеличение численности партиям был дан всего год: партии, которые к 1 января 2006 года не достигли требуемого числа членов, подлежали ликвидации – и в результате к выборам в Государственную Думу 2007 года остались 15 партий (в 2004 году их было 46).

В 2005 году в «рамочный» закон было внесено множество изменений, среди которых отмена избирательных блоков и ужесточение норм, связанных с регистрацией кандидатов и списков кандидатов: допустимый процент «брака» в подписных листах сокращен до 5% на федеральных выборах и 10% на региональных и муниципальных, запрещено одновременное представление подписей и внесение залога. Кроме того, к основаниям для отмены регистрации причислено нарушение законодательства об интеллектуальной собственности.

В 2006 году политическим партиям было запрещено выдвигать в качестве кандидатов членов иных партий. В 2009 году (уже в следующем созыве Думы) была отменена возможность регистрироваться на основании избирательного залога.

### 3.5.3. Период 2012–2022 годов

После выборов 2011 года и порожденных этими выборами массовых протестов граждан в законодательство были внесены некоторые послабления.

Так, в 2012 году были возвращены отмененные в 2004 году губернаторские выборы. Однако для них был придуман *муниципальный фильтр* с весьма жесткими и чрезмерными требованиями (подробности будут даны в статье об административном ресурсе). Фактически эта система создала ситуацию, когда региональная администрация может решать, кого допускать к выборам. Вопреки всем декларациям, к выборам обычно допускались слабые конкуренты инкубентов, а сильные отсеивались.

Кроме того, федеральный закон разрешил региональным законодателям не предусматривать самовыдвижение на губернаторских выборах, и в большинстве регионов самовыдвижение не было допущено. При этом для самовыдвиженцев предусматривался двойной фильтр – помимо муниципального фильтра еще и сбор подписей избирателей. Фактически правом на самовыдвижение могли воспользоваться только инкубенты, желавшие в электоральных целях дистанцироваться от «Единой России» и других партий.

Также в 2012 году одновременно были внесены два серьезных послабления. Во-первых, требование к численности политической партии было сокращено сразу в 80 раз – с 40 тыс. (ранее требование 50 тыс. было ослаблено до 40 тыс., что никакой роли не сыграло) до 500 человек. Фактически численность перестала быть каким-либо ограничением. В тот момент в стране оставалось всего семь партий, имевших право участвовать в выборах; после реформы их число стало бурно расти и к 2015 году достигло 75.

Во-вторых, все партии (и их кандидаты) были освобождены от сбора подписей избирателей на всех выборах, кроме президентских. В результате на региональных выборах и муниципальных выборах в региональных центрах число участвовавших партийных списков в 2013 году достигло в отдельных случаях 23–24. При этом предполагалось, что на выборах в Государственную Думу число списков в случае сохранения заявительной регистрации может оказаться гораздо больше.

И в 2014 году законодатели отыграли назад. Для выборов в Государственную Думу льготную регистрацию оставили для парламентских партий и партий, попавших по спискам хотя бы в один региональный парламент. В 2016 и 2021 годах таких партий оказалось 14. Но на региональных и муниципальных выборах условия предоставления льготы оказались менее благоприятными: в некоторых регионах льготу получили только парламентские партии, в некоторых – еще некоторые партии, но нигде (за исключением Дагестана в 2016 году) число льготников не превысило 14.

В отношении сбора подписей избирателей новое ужесточение произошло в 2020 году. И произошло оно после того, как на выборах в Московскую городскую Думу 2019 года *подписной фильтр явно продемонстрировал свою неадекватность*: как и муниципальный фильтр, он пропускал слабых кандидатов (технических кандидатов и спойлеров), но отфильтровывал сильных соперников ставленников власти. Это вызвало в Москве массовые протесты, и эксперты предлагали ряд серьезных послаблений<sup>27</sup>. Однако законодатели сделали шаги в противоположном направлении.

Допустимая доля брака в подписных листах на региональных и муниципальных выборах снижена с 10 до 5%. Предусмотрено собственноручное заполнение избирателем в подписном листе своих фамилии, имени, отчество и признание подписи недействительной в случае несобственноручного заполнения. Также предусмотрено утверждение образца подписного листа избирательной комиссией, организующей выборы. Кроме того, установлено, что подписной лист должен содержать строго пять строк.

Единственный шаг в сторону послаблений – возможность сбора подписей с помощью портала Госуслуг. Однако эта возможность может предусматриваться законом субъекта РФ, который при этом устанавливает допустимую долю таких подписей, но не более половины от требуемого числа. Фактически данная возможность не получила широкого распространения.

### **3.6. Изменения, затрагивающие организацию избирательного процесса**

К нормам, связанным с организацией избирательного процесса, относятся нормы, регулирующие назначение выборов, формирование и деятельность избирательных комиссий, ведение учета избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков.

#### **3.6.1. Дата выборов и их назначение**

Первоначально дата выборов не была жестко закреплена в законе. Действовали лишь правила, по которым выборы должны проводиться в связи с истечением срока полномочий избранного органа или должностного лица. Так, выборы депутатов Государственной Думы проводились 12 декабря 1993 года, 17 декабря 1995 года, 19 декабря 1999 года. Выборы Президента РФ проходили 12 июня 1991 года и 16 июня 1996 года. Дата выборов постепенно смещалась на более поздние числа. В 2000 году выборы Президента РФ были досрочными, и они прошли 26 марта.

В начале 2000-х годов было решено закрепить дату федеральных выборов, чтобы она не смещалась. Датой выборов депутатов Государственной Думы было закреплено первое воскресенье декабря, и в соответствии с этой нормой выборы прошли 7 декабря 2003 года, 2 декабря 2007 года и 4 декабря 2011 года. Датой выборов Президента РФ было определено второе воскресенье марта, но оно часто совпадает либо с 8 марта, либо с предпраздничным или послепраздничным днем. В 2004 годы выборы проходили 14 марта, а дальше дважды данная дата переносилась на первое воскресенье марта – 2 марта 2008 года и 4 марта 2012 года. Затем был принят закон, позволивший перенести дату на третье воскресенье марта, и следующие выборы прошли 18 марта 2018 года. Это было не

---

<sup>27</sup> Любарев А.Е. Предложения по срочным изменениям федерального законодательства о выборах и партиях // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 38–43.

случайно: в тот день отмечалась четвертая годовщина присоединения Крыма и Севастополя, и это обстоятельство работало в пользу голосования за действующего президента.

Регионы дату выборов до 2006 года определяли самостоятельно. Здесь также действовали правила о проведении выборов в связи с истечением срока полномочий избранного органа или должностного лица, но у региональных властей были большие возможности для смещения даты выборов в ту или иную сторону. Иногда они старались совместить свои выборы с федеральными, иногда, наоборот, развести их.

В 2005 году по инициативе ЦИК была принята норма, установившая два в году *единых дня голосования* – второе воскресенье марта и второе воскресенье октября. Для года выборов в Государственную Думу октябрьская дата смещалась на декабрь. Исключениями оставались досрочные, повторные и дополнительные выборы. По этим правилам проводились региональные и муниципальные выборы в 2006–2012 годах. При этом принимались отдельные законы, позволявшие смещать дату выборов. В частности, президентская Администрация не желала совмещения региональных выборов с президентскими, и потому в тех субъектах РФ, где полномочия региональных парламентов истекали в марте 2012 года, выборы были перенесены на декабрь 2011 года, то есть совмещены с думскими.

В октябре 2012 года *два единых в году дня голосования были заменены на один*, причем в сентябре (во второе воскресенье месяца). Это было сделано несмотря на то, что проведение голосования в сентябре (так что большая часть избирательной кампании приходится на лето) неудобно ни избирателям, ни политикам, ни избирательным комиссиям. Обосновывалось это только удобством для принятия бюджета. Эксперты предположили, что сделано это было для «сушки» явки из расчета, что послушный власти электорат все равно придет на выборы, а оппозиционный их в сентябре проигнорирует.

Первоначально речь шла только о переносе региональных и муниципальных выборов. Однако в 2015 году был принят и закон о переносе выборов в Государственную Думу, правда, для видимости компромисса их перенесли не на второе а на третье воскресенье сентября. И в 2016 году выборы прошли 18 сентября, а в 2021 году – 19 сентября.

Сохранилась возможность проводить вне единых дней голосования повторные, дополнительные и досрочные выборы. Но не все. Во-первых, только выборы глав муниципальных образований и депутатов, если орган остался в неправомочном составе. Во-вторых, сразу было сделано исключение для досрочных выборов глав регионов – они стали проводиться в сентябре независимо от времени, когда глава ушел в отставку. Были случаи, когда главы уходили в отставку в июле, но досрочные выборы проводились в следующем сентябре – через 14 месяцев. В 2018 году был принят специальный закон о том, что дополнительные выборы депутатов Государственной Думы также проводятся в единый день голосования. Проведение выборов в один день на всей территории страны удобно в первую очередь для использования федерального административного ресурса, в том числе через федеральные СМИ.

Важное значение имеют нормы, определяющие длительность избирательной кампании. Формально они звучат как срок, за который должны быть назначены выборы. В 2002 году в «рамочном» законе было установлено, что голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней, на выборах в органы государственной власти субъекта РФ – не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней, на выборах в органы местного самоуправления – не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов. В 2005 году эти сроки изменили: для федеральных выборов 90–110 дней, для региональных – 90–100 дней, для муниципальных – 80–90 дней.

При этом закон содержит подстраховочные механизмы. Если выборы не назначит уполномоченный орган, их должна назначить избирательная комиссия, организующая выборы. Если и она не назначит – назначает суд. Однако в этом случае сроки другие, то есть кампания сокращается. И такие подстраховочные нормы на практике превратились в лазейку: если власть хочет сократить длительность кампании, уполномоченный орган (а это почти всегда представительный орган) намеренно не выполняет свою функцию, и выборы позднее назначает избирательная комиссия.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает 11-дневный люфт для принятия решения о назначении большинства выборов и в виде исключения 21-дневный люфт для принятия решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. К этому добавляется 6-дневный люфт для публикации решения о назначении выборов (а именно с момента публикации стартует избирательная кампания). На практике люфт может быть еще больше, если уполномоченный орган выборы не назначит (за что никакой ответственности не предусмотрено) и выборы в результате назначаются соответствующей избирательной комиссией.

При этом дата выборов жестко определена законом, поэтому никакого смысла в специальной процедуре назначения выборов нет. Если бы закон так же жестко определял дату начала избирательной кампании, это был бы тот же юридический факт, на основании которого могли бы начинаться все избирательные действия.

Главное же – то, что многие сроки исчисляются от даты начала избирательной кампании, то есть даты опубликования решения о назначении выборов. При этом партия, обладающая инсайдерской информацией (то есть «партия власти») имеет возможность заранее планировать кампанию, а другие партии, такой информацией не владеющие, оказываются в худшем положении.

Более того, в законе начало периода выдвижения кандидатов и сбора подписей привязано к дате начала избирательной кампании, а окончание этого периода – к дате голосования, поэтому, оттягивая дату начала кампании (путем затягивания принятия решения о назначении выборов и публикации этого решения), органы власти сознательно сокращают период выдвижения кандидатов, что обычно сильнее всего бьет по оппозиции.

Поэтому логичнее в случае жесткого установления в законе даты выборов так же жестко установить дату начала кампании и обязать избирательную комиссию, организующую выборы, объявлять о начале кампании.

### **3.6.2. Формирование избирательных комиссий**

До 1993 года избирательные комиссии формировались соответствующими Советами, либо их исполкомами или президиумами. После конфликтов органов исполнительной и представительной власти возникла идея формирования комиссий этими органами на паритетных началах. Так, в «рамочном» законе 1994 года предусматривалось формирование ИКСРФ законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, при этом не менее половины должно было назначаться законодательным органом. В 1997 году паритет стал полным: каждый орган должен был назначать половину состава. Такой же порядок в законах о выборах депутатов Государственной Думы 1995 и 1999 годов был предусмотрен для формирования ОИК по выборам депутатов Государственной Думы. ЦИК с 1995 года формируется тремя органами – Советом Федерации, Государственной Думой и Президентом, каждый назначает по 5 членов.

Участие исполнительных органов в формировании избирательных комиссий критиковалось экспертами, и при создании «рамочного» закона 2002 года была попытка исключить эти органы из данного процесса. Уже было принято решение профильного комитета о формировании ИКСРФ только законодательными органами, но затем комитет вернулся к этому вопросу и восстановил прежний вариант<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Любарев А. Моя летопись выборов. М.: Издательские решения, 2018. С. 176, 179, 182.

Порядок формирования ТИК и ОИК по выборам в региональные и местные органы до 1997 года определялся региональными законами, порядок формирования УИК – федеральными или региональными законами в зависимости от уровня выборов. «Рамочный» закон 1997 года предусмотрел, что ТИК и ОИК по выборам в региональные и местные органы, а также УИК формируются выборными органами местного самоуправления. «Рамочный» закон 2002 года существенно изменил порядок в попытке создать «*вертикаль*» избирательных комиссий. ОИК, ТИК и УИК стали формироваться вышестоящими комиссиями. Для ИКСРФ был сохранен прежний порядок, ИКМО стали формироваться представительными органами местного самоуправления.

Однако фактически вместо единой «вертикали» были построены 89 региональных «вертикалей». Все комиссии в регионе (первоначально за исключением ИКМО) стали подконтрольны ИКСРФ. А сами ИКСРФ остались в большей степени зависимы от региональной администрации, чем от ЦИК. Глава ЦИК А.А. Вешняков тогда сумел провалить нормы о том, что два члена ИКСРФ должны назначаться по представлению ЦИК и кандидатуру председателя также предлагает ЦИК. Однако эти нормы реально не могли обеспечить независимость ИКСРФ от региональной власти – это хорошо показал весь последующий двадцатилетний опыт<sup>29</sup>.

В «рамочном» законе 1997 года появилась норма о том, что государственные и муниципальные служащие не могут в любой комиссии составлять более трети членов. Но уже в 2005 году их предельная доля была повышена до половины.

Также «рамочный» закон 1997 года определил, что не менее трети членов всех комиссий (кроме ЦИК) должны быть назначены по представлению избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в Государственной Думе и/или соответствующем региональном парламенте. В «рамочном» законе 2002 года эта доля была увеличена до половины. Однако одновременно сохранилась норма о том, что от одного избирательного объединения или блока не может быть назначено более одного представителя. Поэтому для комиссий, состоявших из 12–14 членов, в случаях, когда парламентских партий было всего четыре, норма «не менее половины» оказывалась невыполнима. В других же случаях, когда в комиссии было, например, всего 9 членов, а парламентских партий 6, одну из партий можно было дискриминировать, и это тоже имело место на практике.

До 2002 года все руководители избирательной комиссии (председатель, зам. председателя, секретарь) избирались самой комиссией. В 2002 году было введено *назначение председателей* ОИК, ТИК и УИК вышестоящими комиссиями. Председатель ИКСРФ по-прежнему «избирался» самой комиссией, но кандидатуру предлагала ЦИК. Аналогично кандидатуру ИКМО верхнего уровня предлагала ИКСРФ, а кандидатуру ИКМО поселения – ИКМО муниципального района.

После 2002 года порядок формирования избирательных комиссий не претерпел существенных изменений. Исключения – порядок формирования ИКМО и УИК. В 2009 году был принят закон, по которому половина членов ИКМО муниципального района или городского округа должна назначаться по представлению ИКСРФ, а ИКМО поселения – по представлению ТИК и/или ИКМО муниципального района.

В 2012 году был принят закон, по которому УИК стали формироваться на пятилетний срок. При этом кандидатуры, выдвинутые в состав УИК, но не назначенные, образовывали резерв, из которого должны были назначаться члены УИК вместо выбывших.

Кроме того, в 2020 году закон предоставил политической партии, по предложению которой был назначен член избирательной комиссии с правом решающего голоса, право заменить его на основании мотивированного представления. Такое же право в 2021 году

---

<sup>29</sup> Любарев А. Недостроенная вертикаль // Независимая газета, 07.11.2016 ([https://www.ng.ru/politics/2016-11-07/3\\_6852\\_kartblansh.html](https://www.ng.ru/politics/2016-11-07/3_6852_kartblansh.html), проверено 04.07.2023), см. также: Любарев А. Моя летопись выборов. М.: Издательские решения, 2018. С. 528–530).

было предоставлено ЦИК в отношении членов ИКСРФ, назначенных по ее представлению.

В целом все попытки законодателей в 1990-х годах и начале 2000-х годов сделать избирательные комиссии независимыми от администрации потерпели неудачу. И в настоящее время система избирательных комиссий является послушным проводником административного ресурса.

### **3.7. Изменения, затрагивающие вопросы формирования избирателями своих установок**

Формирование избирателями своих установок происходит в ходе агитационной кампании. Однако вопросы формирования установок избирателей шире, чем вопросы чисто предвыборной агитации. Они включают:

- 1) информирование избирателей в ходе избирательной кампании;
- 2) предвыборную агитацию;
- 3) информирование избирателей на избирательном участке.

Далее мы рассмотрим эти вопросы по отдельности.

#### **3.7.1. Информирование избирателей в ходе избирательной кампании**

По поводу необходимости юридического разделения информирования избирателей и предвыборной агитации среди правоведов шли споры особенно интенсивно в начале 2000-х годов. Отголоски этих споров слышны и в настоящее время.

В «рамочном» законе 2002 года был дан *перечень признаков предвыборной агитации* и введен ряд ограничений, касающихся информирования избирателей, в том числе через СМИ. Перечни признаков и ограничения вызвали недовольство среди политиков и журналистов. Результатом стали жалобы в Конституционный Суд РФ от трех журналистов и запрос от группы депутатов Государственной Думы. Суд соединил дела по этим обращениям в одно производство и принял 30 октября 2003 года Постановление № 15-П.

Неконституционным Суд признал только один подпункт закона, делавший перечень признаков предвыборной агитации открытым («иные действия»), поскольку он не исключает произвольное применение данной нормы. Остальные оспариваемые нормы Суд признал соответствующими Конституции, но дал им свое толкование, которое «является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике». Многие положения мотивировочной части данного постановления имеют важное значение и мы их далее процитируем.

Так, Суд отметил, что *«критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению».*

В отношении информирования Суд высказал следующие позиции: *«выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений».* И далее: *«Применительно к средствам массовой информации свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности».* И затем: *«свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода*

*информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти».*

Эти важные соображения следовало развить в законодательстве, но законодатели предпочли учесть позицию Конституционного Суда лишь формально, исключив подпункт об «иных действиях» и добавив абзац об агитационной цели (причем только в отношении СМИ).

По нашему мнению, разграничение информирования и агитации необходимо в связи с тем, что у каждого из этих видов деятельности свои ограничения. Об ограничениях в отношении агитации речь пойдет в следующем подразделе. А в отношении **информирования** главные требования – **объективность и беспристрастность**. И в целях их соблюдения закон 2002 года предусмотрел следующие ограничения:

- 1) органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях;
- 2) содержание информационных материалов, размещаемых в СМИ или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков;
- 3) в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям;
- 4) в день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа, запрещается публикация (обнародование) данных о результатах выборов, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая "Интернет");
- 5) при опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, средства массовой информации, граждане и организации, осуществляющие указанное опубликование (обнародование), обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион проведения опроса, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) его публикацию;
- 6) в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая "Интернет").

Эти требования вполне разумны с точки зрения обеспечения избирательных прав граждан. Пожалуй, лишь пятидневное ограничение на публикацию данных опросов оказалось, на взгляд авторов, чрезмерным. До 2002 года ограничение было трехдневным, что можно считать более адекватным. В соответствии с правилами расчета сроков ранее ограничение начиналось с четверга, а с 2002 года – со вторника.

За последующие 20 лет эти нормы мало изменились. В 2021 году добавлено требование при информировании о кандидате, являющемся иностранным агентом, либо аффилированным с иностранным агентом, указывать этот факт.

### **3.7.2. Предвыборная агитация**

Ограничения на ведение предвыборной агитации изначально преследовали цель создания для всех кандидатов и избирательных объединений равных условий. Позже были введены новые ограничения, среди которых было, на взгляд авторов, немало чрезмерных.

Все ограничения можно разделить на следующие группы:

- 1) по времени (агитационный период);
- 2) по субъектам;
- 3) по размещению агитационных материалов;
- 4) по содержанию;
- 5) по финансированию;
- 6) по созданию равных условий в СМИ.

#### Агитационный период.

До 2002 года в законах говорилось, что предвыборная агитация начинается с момента регистрации кандидата. Это создавало неопределенность: согласно одному толкованию, все, что кандидат делал до регистрации, нельзя было считать агитацией, и на эти действия не распространялись соответствующие ограничения; согласно другому толкованию, кандидат до регистрации не имел права на действия, которые можно было расценить как агитация. Однако эксперты отмечали, что сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата немислим без агитации за него. И в «рамочном» законе 2002 года было записано, что предвыборная агитация кандидата начинается с момента его выдвижения.

С самого начала агитация запрещалась в день голосования. В «рамочном» законе 1994 года был также введен запрет на агитацию накануне дня голосования (*«день тишины»*). В 2021 году было сделано уточнение, что при трехдневном голосовании запрет начинается с первого дня голосования. С 1993 года действовала специальная оговорка, согласно которой агитационные печатные материалы, ранее размещенные в установленном федеральным законом порядке на зданиях и сооружениях, за исключением зданий, в которых размещены комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания, сохраняются в день голосования на прежних местах. Для листовок такая оговорка вполне разумна: в течение короткого времени сложно их все убрать, к тому же создается опасность неравного отношения к кандидатам. Однако эта оговорка стала распространяться и на агитацию, размещенную на специальных рекламных конструкциях, которая лучше заметна и которую быстро убрать несложно.

Отдельно стал регулироваться агитационный период в СМИ, что можно считать чрезмерным ограничением прав как кандидатов, так и избирателей. В «рамочном» законе 2002 года было установлено, что агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 30 дней до дня голосования (в 2005 году этот период был еще немного сокращен – до 28 дней). Здесь уже проявилась тенденция, работающая на административный ресурс: ограничение возможностей официальной агитации, которыми в равной степени пользуются административные и оппозиционные кандидаты, чтобы перевешивала косвенная агитация в пользу административных кандидатов.

#### Ограничения по субъектам агитации.

В 1993 году было запрещено участие в предвыборной агитации государственных органов и органов местного самоуправления. В 1994 году участие в предвыборной агитации было запрещено также членам избирательных комиссий и должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления (если они не являлись кандидатами). В 1995 году запрет на ведение предвыборной агитации был распространен

на воинские части, благотворительные организации и религиозные объединения. Для должностных лиц была сделана оговорка: «при исполнении ими служебных обязанностей» (и эта оговорка часто используется как лазейка, поскольку бывает довольно трудно доказать, что агитация проводилась при исполнении служебных обязанностей).

В 2002 году этот перечень был дополнен иностранными гражданами, а также представителями организаций, осуществляющих выпуск СМИ, при осуществлении ими профессиональной деятельности. Отдельно был оговорен запрет на прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, которые не достигнут возраста 18 лет на день голосования. Данный перечень был еще немного уточнен в 2005 году и с тех пор остается почти неизменным.

#### Ограничения по размещению агитационных материалов.

В 1993 году появилась норма, согласно которой разрешалось вывешивать агитационные печатные материалы в любом помещении, на любом здании и ином объекте, кроме зданий и помещений избирательных комиссий, с согласия собственников или владельцев этих объектов. В 1997 году был добавлен запрет размещать агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность.

Для крупных городов, где большая часть зданий и иных объектов (в частности, столбы уличного освещения) находятся в государственной и муниципальной собственности, это означало, что нужно согласие государственных и муниципальных организаций. И это фактически сильно ограничивает возможности размещения агитационных печатных материалов. На практике работники ЖКХ активно уничтожают листовки, вывешенные на объектах, находящихся в государственной и муниципальной собственности. С 1995 года законы обязывают местную администрацию оборудовать специальные места для вывешивания или расклейки агитационных печатных материалов, но это требование либо не выполняется, либо выполняется формально, и таких мест оказывается заведомо недостаточно, да и сохранность вывешенных в таких местах материалов никто не гарантирует.

В результате такое ограничение в совокупности с практикой уничтожения листовок создает неравные условия для агитации различных кандидатов, поскольку параллельно для административных кандидатов создаются возможности размещать агитационные материалы в защищенных местах (витринах магазинов и т.п.) – собственники таких мест дают разрешения под воздействием администрации.

В 2002 году было введено и некоторое ограничение на размещение агитационных материалов в СМИ. Запрещено размещать такие материалы в СМИ, которые учреждены менее чем за год до начала избирательной кампании. Это было вызвано желанием воспрепятствовать созданию СМИ специально под избирательную кампанию. Также не разрешено размещать агитационные материалы тем СМИ, которые своевременно не уведомили избирательную комиссию о своих расценках и не опубликовали их. Хотя здесь речь скорее о самоограничении СМИ.

#### Ограничения по содержанию агитационных материалов.

Ограничения по содержанию агитационных материалов постепенно нарастали в течение длительного периода. В «рамочном» законе 1994 года содержался запрет на агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганду войны. Нарушение этих запретов каралось отменой регистрации кандидата (списка кандидатов). Кроме того, в законе содержалось требование, чтобы агитационные печатные материалы содержали информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск, распространение анонимных агитационных материалов было запрещено. Эти нормы переходили и в последующие законы, но при этом периодически редактировались и дополнялись.

В «рамочном» законе 1997 года появился *запрет на подкуп избирателей* в ходе предвыборной агитации. При этом подкупом объявлялось не только вручение избирателям денег и материальных ценности иначе как за выполнение организационной работы, но и льготная распродажа товаров, бесплатная раздача товаров (за исключением печатных, в том числе иллюстративных, материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании), предоставление услуг безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействия на избирателей, участников референдума обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг (в том числе по итогам голосования) и других материальных благ, а также предоставления услуг на иных условиях, чем это предусмотрено законом. Также был введен запрет для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц заниматься благотворительной деятельностью с момента их регистрации и до опубликования результатов выборов. Подобные ограничения были во многом оправданы, но нечеткость формулировок стала приводить к использованию административного ресурса, в результате которого избирательные комиссии или суды снимали с выборов неудобных кандидатов.

В 1999 году запреты были дополнены. Право вознаграждать избирателей за организационную работу (сбор подписей, агитационную работу) сохранилось, но было запрещено вознаграждать их в зависимости от итогов голосования. Реклама коммерческой и иной деятельности кандидатов и избирательных объединений была юридически приравнена к предвыборной агитации (то есть должна оплачиваться из средств избирательного фонда).

В 2002 году появилось ограничение, направленное против использования в агитационных материалах популярных лиц без их согласия. В первоначальной редакции говорилось, что использование изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении, избирательном блоке в агитационных материалах кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков возможно только с письменного согласия данного физического лица. Позже это ограничение дополнялось и редактировалось.

Яркими примерами необоснованных ограничений могут служить две группы норм, введенных в 2005–2006 годах. Одна из них запрещала агитацию, нарушающую законодательство РФ об интеллектуальной собственности. Нет сомнений, что любое законодательство РФ не должно нарушаться, в том числе и законодательство об интеллектуальной собственности. Однако, во-первых, санкции за такое нарушение предусмотрены гражданским законодательством, если владелец прав сочтет их нарушенными. Здесь же обвинения стали в основном предъявлять соперники на выборах и избирательные комиссии. Во-вторых, по своим последствиям данное нарушение было приравнено к разжиганию розни и другим экстремистским деяниям, то есть оно влекло отмену регистрации кандидата. Обе отмеченные особенности в совокупности привели к многочисленным судебным спорам, часто приводящим к отмене регистрации популярного кандидата. При этом судебная практика оказалась противоречивой, например, в связи с фотографиями кандидата на фоне архитектурных объектов, использования логотипов социальных сетей и т.п. Фактически административный ресурс стал пользоваться этими нормами для снятия неудобных кандидатов, но когда аналогичные нарушения выявлялись у административных кандидатов, судебные решения принимались в их пользу.

Еще одним ограничением стал введенный в 2006 году запрет критики соперников в агитационных материалах, размещаемых на телеканалах. Формально оно было направлено против спойлеров, но фактически защищало в первую очередь «Единую Россию» и административных кандидатов, поскольку для оппозиции критика власти является важной частью агитационной кампании.

Ограничения по финансированию.

Ограничения по финансированию призваны сделать финансирование предвыборной агитации прозрачным, доступным для общественного контроля. С этой целью в 1993 году были введены **избирательные фонды** кандидатов и избирательных объединений, а с 1994 года действует норма, согласно которой в целях предвыборной агитации допускается использование только денежных средств, перечисленных в избирательные фонды.

В то же время еще одной целью, иногда прямо декларируемой, стало ограничение использования на выборах «больших денег». Для этого «рамочный» закон уже в 1994 году предусмотрел, что в законах о конкретных выборах устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата или избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, и добровольных пожертвований физических и юридических лиц. В 1997 году сюда были добавлены и предельные размеры расходования средств избирательных фондов (**«потолки»** избирательных фондов).

Подходы к ограничениям «потолков» избирательных фондов и предельных размеров внесения средств из тех или иных источников были различными в разных регионах, в разное время и в отношении к разным выборам. В первое время чаще всего проявлялась тенденция к чрезмерным ограничениям – чтобы кандидаты, обладающие большими финансовыми возможностями, не могли противопоставить свой финансовый ресурс административному ресурсу провластных кандидатов. По мере усиления и консолидации «партии власти», когда у административного ресурса появились возможности для принудительного привлечения больших финансовых средств, «потолки» избирательных фондов стали заметно повышаться, и оказывалось, что административные кандидаты и избирательные объединения получали явное финансовое преимущество.

***Пример 16.** На выборах в Государственную Думу 1995 и 1999 годов «потолок» избирательного фонда избирательного объединения или блока составлял 250 тыс. МРОТ. В 1995 году это было 10,925 млрд руб., в 1999 году (после деноминации и дефолта) – 20,9 млн руб. На выборах 2003 года «потолок» составлял 250 млн руб. На выборах 2007 года, помимо федерального избирательного фонда, было разрешено создание избирательных фондов региональных отделений; при этом «потолок» федерального фонда был повышен до 400 млн руб., а «потолок» консолидированного фонда (федеральный фонд плюс фонды всех региональных отделений) оказался равен 1,806 млрд руб. Только «Единая Россия» по своим расходам смогла приблизиться к этому «потолку».*

К финансовым ограничениям следует отнести и действующие с 1994 года запреты на внесение в избирательные фонды средств иностранными гражданами и организациями, международными организациями, лицами без гражданства, органами государственной власти и местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и организациями, воинскими частями, благотворительными и религиозными организациями, а также юридическими лицами, имеющими иностранную, государственную или муниципальную долю более 30%, плюс анонимным жертвователям. Такие ограничения, на наш взгляд, в основном оправданы. Однако позже этот перечень стал расширяться, в частности, в 2014–2022 года в него были добавлены юридические и физические лица, являющиеся «иностранными агентами», и российские юридические лица, учрежденные «иностранными агентами». Учитывая существенный произвол при признании юридических и физических лиц «иностранными агентами» и направленность этих решений на борьбу с инакомыслием, эти ограничения стали использоваться против оппозиции.

#### Нормы, призванные создать равные условия агитации в СМИ.

Главная задача по созданию равных условий – равный доступ к СМИ. Такие нормы также появились в 1993 году и дальше закреплялись в законах. Кандидатам и партиям было предоставлено право на бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь

в СМИ, которые в терминах избирательного законодательства считались государственными и/или муниципальными (это не только СМИ, учрежденные государственными и/или муниципальными органами, но и получающие из бюджета субвенции или субсидии). В отношении организаций теле- и радиовещания в 1997 году было определено, что общий объем бесплатного эфирного времени, выделяемого каждой общероссийской телерадиокомпанией для проведения агитации на федеральных выборах, должен быть не менее одного часа в рабочие дни, а на региональных – не менее получаса. Также было оговорено, что указанное эфирное время должно приходиться на период, когда теле- и радиoprogramмы собирают наибольшую аудиторию.

Гарантии эти на практике оказались недостаточными. Выделенных эфирного времени и печатных площадей обычно было недостаточно, особенно при совмещении выборов (а выборы стали все больше совмещаться, особенно после введения единых дней голосования). К тому же теле- и радиокomпании, вопреки закону, стараются предоставить эфирное время не в прайм-тайм.

В 2000-х годах начались отступления от принципа равенства. Ранее действовало правило, по которому кандидат или партия, отказывавшиеся участвовать в так называемых совместных агитационных мероприятиях (теле- и радиодebатах), теряли соответствующий объем бесплатного эфирного времени. В 2005 году этот порядок был изменен: партии, отказавшейся от участия в радио- и теледебатах, предоставлялось дополнительное бесплатное эфирное время. Очевидно, что это было сделано в интересах «Единой России», которая отказалась от участия в дебатах на выборах 2003 году и повторила этот прием в 2007 году. Но, в отличие от 2003 года, в этот раз «Единая Россия» за счет отказа от дебатов получила вдвое (а на Первом канале – втрое) больше времени, чем остальные партии, на демонстрацию своих агитационных роликов.

Для президентских выборов в 2003 году была принята норма, согласно которой партии, выдвинувшие кандидатов, получали бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь в государственных СМИ в дополнение к бесплатному эфирному времени и бесплатной печатной площади, которыми обеспечивались сами кандидаты. Эти дополнительные ресурсы партии могли использовать и реально использовали для агитации за своих кандидатов. Учитывая, что В.В. Путин чаще баллотировался как самовыдвиженец, чем от «Единой России», норма эта работала скорее против власти. Однако ее роль в целом невелика, так как в агитационной кампании лидеров бесплатные эфирное время и печатные площади не играли существенной роли, у них и так было информационное преимущество в СМИ.

В 2002 году было предусмотрено, что партия, не достигшая на выборах в Государственную Думу 2%, обязана возместить стоимость предоставленных ей «бесплатного» эфирного времени и «бесплатной» печатной площади. В 2005 году этот порог был повышен до 3%. Данное требование (которое было подвергнуто критике со стороны Миссии БДИПЧ ОБСЕ) сыграло существенную роль в прошедшей в 2008 году самоликвидации большинства партий, неудачно выступивших на выборах 2007 года. После того, как число партий сократилось до семи, это требование в 2009 году из закона было изъято. Правда, взамен была принята норма, лишаящая бесплатного эфирного времени и бесплатных печатных площадей партии, получившие на предыдущих выборах менее 3% голосов.

### **3.7.3. Информирование избирателей на избирательном участке**

По имеющимся данным, немалая часть избирателей принимает решение, за кого голосовать, непосредственно на избирательном участке. В связи с этим важное значение имеют содержание избирательного бюллетеня и информационные материалы, размещенные на избирательном участке.

*Содержание избирательного бюллетеня* долгое время принципиально не менялось (не считая отмены строки «против всех»). При голосовании за кандидатов в бюллетене

указывается фамилия, имя, отчество, год рождения, место жительства, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), кем выдвинут. Для депутатов, работающих не на постоянной основе, – сведения о депутатстве. Если при регистрации он указал на принадлежность к партии или иному общественному объединению – наименование партии или общественного объединения и его статус в ней (в нем). Если у кандидата имеется или имела судимость – сведения о судимости. При голосовании за списки кандидатов в бюллетене указываются фамилии, имена, отчества кандидатов в центральной части и в соответствующей региональной группе – не менее трех, если их три или больше.

В 2016 году было добавлено, что, если кандидат менял фамилию, или имя, или отчество в период избирательной кампании либо в течение года до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, в бюллетене также указываются прежние фамилия, имя, отчество кандидата. Это была мера против «двойников».

В 2021 году появилась норма, позволяющая не указывать в бюллетене место работы и должность, сведения о депутатстве и принадлежность к партии кандидатов, если в бюллетень внесено более 10 кандидатов, и фамилии кандидатов, если в него внесено более 10 списков кандидатов. Тем самым избиратели не смогут получить из бюллетеня важную информацию, которая помогает им сделать выбор. Закон предусматривает, что в этом случае данные сведения указываются в специальном информационном материале, который размещается в кабине либо ином специально оборудованном месте для тайного голосования и (или) на информационном стенде. Однако это не эквивалентная замена. Скорее всего, это сделано в интересах «Единой России», чтобы избирателю не было заметно, как много в ее списках чиновников.

Что касается *информационного стенда*, который также важен для избирателей, то его содержание в законах регулируется недостаточно. Закон предусматривает размещение в нем сведений о кандидатах в объеме, не меньшем, чем в бюллетене, плюс сведения об их доходах и имуществе. На практике на таких стендах размещаются более подробные биографические сведения о кандидатах, но законом подготовка таких сведений не регулируется.

### **3.8. Изменения, затрагивающие порядок проведения голосования и подсчета голосов**

Некоторых аспектов, связанных с голосованием, мы уже касались в предыдущих подразделах – это субсидиарные формы голосования (3.4) и содержание избирательного бюллетеня (3.7). В данном подразделе речь пойдет в основном о нормах, призванных обеспечить правильное отражение воли избирателей в итогах голосования. Эти нормы можно разделить на три группы:

- 1) правила голосования;
- 2) правила подсчета голосов;
- 3) правила наблюдения и контроля.

#### **3.8.1. Правила голосования**

Правила голосования на избирательном участке сложились уже в первой половине 1990-х годов и были закреплены в «рамочном» законе 1994 года. Они включали требования личного голосования, тайного голосования, проставление на бюллетене подписей не менее двух членов УИК и печати УИК, выдачу бюллетеня под роспись избирателя и т.п. В течение последующих 30 лет эти нормы практически не менялись.

Менялись в основном возможности и правила субсидиарных форм голосования (выездное голосование, досрочное голосование, голосование по открепительным удостоверениям, голосование по месту нахождения, почтовое голосование, дистанционное электронное голосование), о чем речь шла в подразделе 3.4. Кроме того, с конца 1990-х годов начало внедряться голосование с помощью сканирующих устройств

(комплексы обработки избирательных бюллетеней, КОИБ). Впрочем, это новшество мало отражается на правилах собственно голосования, а больше на правилах подсчета голосов. Использовались КОИБ в целом на небольшой части участков, хотя в некоторых регионах, например, в Москве, доля участков, оснащенных КОИБ, обычно велика (около трети).

В большей степени процедура голосования отличается при применении сенсорных устройств – комплексов электронного голосования (КЭГ). Их использование началось в 2006 году. Однако правила голосования с помощью КЭГ в законе подробно не прописаны, а отданы на регулирование ЦИК.

### 3.8.2. Правила подсчета голосов

Правила подсчета голосов формировались в течение 1990-х годов и начала 2000-х. В «рамочном» законе 1994 года регулировались в основном содержание итогового протокола и правила признания бюллетеня недействительным. Кроме того, было записано требование, чтобы подсчет голосов начинался сразу после окончания времени голосования и проводился без перерыва до установления итогов голосования, причем соответствующее положение начиналось словами: «В целях исключения возможности фальсификации итогов голосования».

Здесь стоит отметить, что правила подсчета голосов призваны предотвращать не только сознательные фальсификации, но и ошибки, сделанные по некомпетентности или невнимательности. Об этих ошибках мы много писали после выборов 2003 года<sup>30</sup>. При этом отмечали, что одна из причин ошибок – усталость членов УИК после 15–18 часов непрерывной работы.

Наблюдая, как проходит подсчет голосов в четырех разных европейских странах, мы обратили внимание на следующий момент. С одной стороны, он в каждой стране организован по-своему. И везде есть доверие к результатам. Но, с другой стороны, мы увидели одну общую черту: ни в одной из этих четырех стран окончательные итоги не подводят те, кто организует голосование. Во Франции голосование организуют муниципальные чиновники, а на подсчет приходят добровольцы из числа избирателей этого участка. В Германии и Швеции, как и у нас, считают предварительно члены участковой комиссии, проводившие голосование. Но в Швеции после этого проводится заново пересчет бюллетеней в муниципалитете или региональном правительстве. А в Германии уполномоченные по выборам (из службы статистики) перепроверяют уже опубликованные предварительные итоги по участкам и при необходимости их корректируют. В Англии же непосредственно на участках голоса вообще не считают: бюллетени свозят в центр округа и там считают сразу по всему округу.

В России же закон не предусматривает серьезной проверки результатов подсчета, который делает УИК: по закону ТИК проверяет только выполнение контрольных соотношений. На практике ТИКи в большинстве случаев эти результаты утверждают, не замечая явных аномалий, помимо прямого невыполнения контрольных соотношений. В тех же случаях, когда эти результаты сильно не устраивают власть, происходит негласная их корректировка руками председателей и/или секретарей УИК. После этого их уже можно оспорить только в суде, да и то в ограниченный временной интервал.

Все же в период 1997–2002 годов были установлены правила, которые призваны были предотвращать и ошибки, и фальсификации. Правда, по нашим данным, эти правила УИК часто не соблюдают, и вышестоящие избирательные комиссии закрывают на это глаза.

Так, в «рамочном» законе 1997 года содержалась подробная инструкция, описывающая порядок подсчета голосов как последовательность действий. В ней, в частности, содержалось требование, чтобы члены УИК при сортировке бюллетеней оглашали содержащиеся в них отметки избирателей и представляли бюллетени для визуального контроля всем присутствующим при непосредственном подсчете. Отдельно

<sup>30</sup> Любарев А. Моя летопись выборов. М.: Издательские решения, 2018. С. 293–299.

оговаривалось, что одновременное оглашение содержания двух и более избирательных бюллетеней не допускается.

Данный порядок корректировался в 1999 и 2002 годах. В «рамочном» законе 2002 года появилось требование, чтобы бюллетени подсчитывались путем переключивания их по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете, могли увидеть отметку избирателя в каждом бюллетене (оговорено, что одновременный подсчет бюллетеней из разных пачек не допускается).

Также в 2002 году были доработаны нормы о содержании *итогового протокола*. В частности, были добавлены строки «число утраченных бюллетеней» и «число бюллетеней, не учтенных при получении», – чтобы члены УИК могли честно зафиксировать нарушение баланса бюллетеней (контрольного соотношения, предусмотренного законом), а не занимались подгонкой.

В целом в законе осталось немало лазеек для корректировки итогов голосования в пользу администрации (то есть для прямых фальсификаций).

### **3.8.3. Нормы, обеспечивающие контроль за голосованием и подсчетом голосов**

Можно выделить два типа контроля за голосованием и подсчетом голосов. Первый – контроль со стороны участников выборов, кандидатов и партий, второй – контроль со стороны общества (независимый общественный контроль).

Контроль со стороны кандидатов и их представителей в 1989–1993 годах обеспечивался нормой о праве присутствовать на избирательных участках доверенных лиц. В 1993 году в нормативных актах появился термин «*наблюдатель*», и право направлять наблюдателей получили кандидаты и избирательные объединения. Тогда же появились *члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса* – наиболее эффективная форма контроля со стороны кандидатов и партий, поскольку их полномочия наиболее широкие. Уже в 1994 году в «рамочном» законе было закреплено, что полномочия членов комиссий с совещательным голосом в случаях, если кандидат или избирательные объединения, их назначившие, были избраны, продолжают до окончания регистрации кандидатов на следующих выборах. В этом же законе сохранились права кандидатов и избирательных объединений назначать наблюдателей, а также право доверенных лиц присутствовать на заседаниях избирательных комиссий. При этом еще с 1991 года действовала норма о том, что предварительное уведомление избирательных комиссий о предполагаемом присутствии указанных лиц не требуется.

Данные нормы действовали более двадцати лет, но затем начали пересматриваться. В 2016 году был принят закон, потребовавший предоставлять список наблюдателей не позднее чем за три дня до дня голосования. В 2022 году были упразднены члены ТИК, ОИК и УИК с правом совещательного голоса, а полномочия членов ЦИК и ИКСРФ с правом совещательного голоса были сокращены. Закон, принятый в 2023 году предусмотрел прекращение полномочий доверенных лиц одновременно с прекращением агитационного периода, что означает лишение доверенных лиц права присутствовать на избирательных участках. Все эти меры существенно затрудняют контроль со стороны кандидатов и партий и сильно облегчают использование административного ресурса в процессе голосования и подсчета голосов.

Возможности контроля со стороны общества начали сокращаться гораздо раньше (с 2002 года). Еще в законах 1988 и 1989 годов предусматривалась возможность присутствия на избирательных участках представителей трудовых коллективов, общественных организаций, собраний избирателей, а также представителей печати, телевидения, радио. Правда, эти же субъекты имели право выдвижения кандидатов, так что фактически в данном перечне речь шла не только о независимом общественном контроле, но и о контроле со стороны кандидатов.

В «рамочном» законе 1994 года говорилось о возможности направлять наблюдателей не только избирательными, но и общественными объединениями, там же

речь шла и о праве присутствия представителей СМИ. В «рамочном» законе 1997 года было добавлено, что законом субъекта РФ на муниципальных выборах может быть предусмотрено направление наблюдателей от группы избирателей. В этом же законе были подробно изложены права и обязанности наблюдателей.

Но уже в «рамочном» законе 2002 года было оговорено, что наблюдатель может быть назначен общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Тем самым региональные и местные общественные объединения лишились возможности наблюдать за голосованием на федеральных выборах, а местные – и на региональных.

В 2005 году норма о праве общественных объединений назначать наблюдателей была изменена. Общественные объединения были исключены из основного перечня, но появилась отдельная фраза о том, что законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ такую возможность не предусмотрели, и в большинстве регионов наблюдатели от общественных объединений были исключены. Таким образом, единственным способом независимого общественного наблюдения стало направление на участки общественников в качестве представителей СМИ. Этим пользовалась, в частности Ассоциация «ГОЛОС» (в 2014 году признана «иностранным агентом»).

Новое ограничение появилось в 2016 году: присутствие на избирательном участке в день голосования было разрешено только тем представителям СМИ, которые заключили не менее чем за два месяца до начала избирательной кампании трудовой или возмездный гражданско-правовой договор; заявки на их аккредитацию должны быть поданы не позднее чем за три дня до дня голосования.

В 2017–2018 годах право назначения наблюдателей было предоставлено Общественной палате РФ и региональным общественным палатам. Это подавалось как восстановление независимого общественного наблюдения. Однако, учитывая тесное взаимодействие общественных палат с органами власти, такое наблюдение нельзя было считать независимым. Практика показала, что наблюдатели от общественных палат обычно не замечают происходящих на избирательных участках нарушений, а в большей степени препятствуют деятельности реальных наблюдателей.

В 2023 году произошло новое ужесточение. Исключена возможность присутствия на избирательных участках представителей СМИ, заключивших со СМИ возмездный гражданско-правовой договор, такая возможность осталась только у журналистов, работающих по трудовым договорам. В результате представители СМИ теперь реально могут присутствовать лишь на небольшом числе участков.

Еще одним способом общественного контроля является наблюдение с помощью *видеокамер*. Здесь прорыв был сделан на президентских выборах 2012 года – но не через законодательство, а на основании решения Правительства РФ по инициативе главы Правительства В.В. Путина. После этих выборов применение камер видеонаблюдения на избирательных участках сошло на нет. В 2016 году по инициативе председателя ЦИК Э.А. Памфиловой оно было возобновлено, хотя и в меньшем объеме. В 2017–2018 годах возможность установки камер видеонаблюдения на избирательных участках, а также в ТИК была, наконец, предусмотрена в федеральных законах. Эти камеры оказались полезны при непосредственном наблюдении в день голосования, позволив выявить ряд нарушений. Однако использование архивов записей оказалось затруднено, во-первых, из-за ограничений в доступе к архивам (что определяется подзаконными актами избирательных комиссий), во-вторых, нежеланием избирательных комиссий и судов рассматривать эти записи в качестве доказательств нарушений.

*Пример 17. После президентских выборов 2018 года группа энтузиастов из нескольких наблюдательских организаций проанализировала*

*видеозаписи из 184 УИК из нескольких проблемных регионов. В большинстве случаев (131 УИК) явка, подсчитанная на основании видеозаписей, была более чем на 10% ниже официального показателя явки, а в 49 случаях различия превышали 33%. Кроме того, анализ выявил, что значительная часть этих УИК не соблюдала установленные законом процедуры (в частности, на 70% УИК бюллетени сортировались без предъявления и оглашения). Также по некоторым видеозаписям оказались видны вбросы и голосование одних и тех же лиц на разных участках («карусели»). Эти результаты были доведены до сведения руководителей ЦИК, однако они отнеслись к ним негативно, и никаких последствий данный анализ не имел<sup>31</sup>.*

### **3.9. Выводы**

За 35 лет истории российского постсоветского избирательного законодательства многократно вносились изменения во все его разделы. При этом в последнее десятилетие (с 2013 года) наиболее существенные изменения были внесены в следующие разделы:

- возвращение на выборах в Государственную Думу смешанной системы (что можно оценить положительно);
- на региональных и муниципальных выборах происходит «департизация», то есть сокращение применения на них пропорциональной системы, что усиливает монополизацию региональных и муниципальных органов власти одной партией;
- расширение практики джерримендеринга (манипуляций при нарезке избирательных округов) на федеральных и региональных выборах;
- расширение оснований для лишения граждан пассивного избирательного права;
- расширение применения субсидиарных форм голосования, при которых затруднен контроль за голосованием и подсчетом голосов со стороны общества;
- ужесточение правил регистрации кандидатов и партийных списков, ведущее к снижению электоральной конкуренции;
- расширение ограничений на конкурентную предвыборную агитацию и сокращение уровня информирования избирателей;
- затруднения для контроля на избирательных участках со стороны партий, кандидатов и общественности.

## **Приложения**

### **Приложение 1. Основные выборы, проходившие в России с 1989 по 2024 год**

26 марта 1989 года – выборы народных депутатов СССР; избирались 750 депутатов по национально-территориальным избирательным округам, 750 депутатов по территориальным избирательным округам и 750 депутатов от общественных организаций.

4 марта 1990 года – выборы народных депутатов РСФСР; избирались 900 депутатов по территориальным округам и 168 депутатов по национально-территориальным округам.

12 июня 1991 года – выборы президента РСФСР; избран Б.Н. Ельцин.

12 декабря 1993 года – выборы Совета Федерации и Государственной Думы; в Совет Федерации избирались по два представителя от каждого субъекта РФ; в Государственную Думу избирались 225 депутатов по одномандатным округам и 225 депутатов по партийным спискам; 5-процентный барьер преодолели 8 списков – ЛДПР, «Выбор России», КПРФ, «Женщины России», Аграрная партия России, «Блок: Явлинский–Болдырев–Лукин», ПРЕС, ДПР.

---

<sup>31</sup> Бузин А.Ю. Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. Записки негосударственного человека. М. : КнигИздат, 2020. С. 665–680.

17 декабря 1995 года – выборы Государственной Думы; избирались 225 депутатов по одномандатным округам и 225 депутатов по партийным спискам; 5-процентный барьер преодолели 4 списка – КПРФ, ЛДПР, «Наш дом – Россия», «Яблоко».

16 июня 1996 года – выборы президента РФ; во второй тур вышли Б.Н. Ельцин и Г.А. Зюганов; 3 июля 1996 года – повторное голосование; избран Б.Н. Ельцин.

19 декабря 1999 года – выборы Государственной Думы; избирались 225 депутатов по одномандатным округам и 225 депутатов по партийным спискам; 5-процентный барьер преодолели 6 списков – КПРФ, «Медведь», «Отечество – Вся Россия», «Союз правых сил», «Блок Жириновского», «Яблоко».

26 марта 2000 года – выборы президента РФ; избран В.В. Путин.

7 декабря 2003 года – выборы Государственной Думы; избирались 225 депутатов по одномандатным округам и 225 депутатов по партийным спискам; 5-процентный барьер преодолели 4 списка – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Родина».

14 марта 2004 года – выборы президента РФ; избран В.В. Путин.

2 декабря 2007 года – выборы Государственной Думы; избирались 450 депутатов по партийным спискам; 7-процентный барьер преодолели 4 списка – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия».

2 марта 2008 года – выборы президента РФ; избран Д.А. Медведев.

4 декабря 2011 года – выборы Государственной Думы; избирались 450 депутатов по партийным спискам; 7-процентный барьер преодолели 4 списка – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия».

4 марта 2012 года – выборы президента РФ; избран В.В. Путин.

18 сентября 2016 года – выборы Государственной Думы; избирались 225 депутатов по одномандатным округам и 225 депутатов по партийным спискам; 5-процентный барьер преодолели 4 списка – «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР.

18 марта 2018 года – выборы президента РФ; избран В.В. Путин.

19 сентября 2021 года – выборы Государственной Думы; избирались 225 депутатов по одномандатным округам и 225 депутатов по партийным спискам; 5-процентный барьер преодолели 5 списков – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Новые люди».

17 марта 2024 года – выборы президента РФ; избран В.В. Путин.

## **Приложение 2. Основные федеральные законы, регулирующие проведение выборов**

Закон СССР от 1 декабря 1988 года № 9855-ХІ «О выборах народных депутатов СССР» – включал 62 статьи; применялся только на основных и повторных выборах народных депутатов СССР 1989 года.

Закон РСФСР от 27 октября 1989 года «О выборах народных депутатов РСФСР» – включал 54 статьи; применялся только на основных выборах народных депутатов РСФСР 1990 года, повторных и дополнительных выборах 1990–1991 годов.

Закон РСФСР от 27 октября 1989 года «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» – включал 61 статью; применялся на основных выборах депутатов местных Советов 1990 года, повторных и дополнительных выборах 1990–1991 годов.

Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1096-І «О выборах Президента РСФСР» – включал 17 статей; применялся только на выборах 1991 года.

Закон РСФСР от 24 октября 1991 года № 1803-І «О выборах главы администрации» – включал 38 статей; применялся на выборах глав администраций 1991–1993 годов.

Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» («рамочный» закон 1994 года) – включал 36 статей; действовал в 1995–1997 годах.

Федеральный закон от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» – включал 62 статьи; действовал только на выборах 1996 года.

Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – включал 72 статьи; действовал на основных выборах 1995 года, на повторных и дополнительных выборах 1995–1998 годов.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» – включал 8 статей и приложение из 46 статей; применялся в первые годы после принятия; в настоящее время формально продолжает действовать, но практически не применяется.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» («рамочный» закон 1997 года) – включал 66 статей; действовал в 1997–2002 годах.

Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – внес изменения в 47 из 66 статей «рамочного» закона 1997 года, фактически создал его новую редакцию; действовал в 1999–2002 годах.

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – включал 94 статьи; действовал на основных выборах 1999 года, на повторных и дополнительных выборах 1999–2002 годов.

Федеральный закон от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» – включал 83 статьи; действовал только на выборах 2000 года.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» («рамочный» закон 2002 года) – включал 85 статей; продолжает действовать, но в сильно измененном виде.

Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – включал 99 статей; действовал на основных выборах 2003 года, на повторных и дополнительных выборах 2004–2006 годов.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» – включал 88 статей; продолжает действовать, но в сильно измененном виде.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе «Выборы» – включал 25 статей; продолжает действовать в несколько измененном виде.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – включал 95 статей; действовал на выборах 2007 и (в несколько измененном виде) на выборах 2011 года.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» – внес изменения в 75 из 85 статей «рамочного» закона, в 75 из 88 статей закона о выборах Президента, а также в ряд других законов, фактически создал новую редакцию «рамочного» закона; стал последним случаем комплексного изменения избирательного законодательства – в дальнейшем оно изменялось точно и непрерывно.

Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» – включал 104 статьи; продолжает действовать, но в сильно измененном виде.

### **Приложение 3. Система избирательных комиссий в Российской Федерации**

Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК) – организует выборы Президента РФ и Государственной Думы; регистрирует кандидатов на выборах Президента РФ и списки кандидатов на выборах в Государственную Думу; определяет результаты выборов Президента РФ и Государственной Думы; осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь другим избирательным комиссиям; рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) других избирательных комиссий.

Избирательная комиссия субъекта РФ (ИКСРФ) – организует выборы главы субъекта РФ и законодательного органа субъекта РФ; регистрирует кандидатов на выборах главы субъекта РФ и списки кандидатов на выборах законодательного органа субъекта РФ; определяет результаты выборов субъекта РФ и законодательного органа субъекта РФ; подводит итоги голосования на территории субъекта РФ на выборах Президента РФ; осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ на территории субъекта РФ; рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий.

Территориальная избирательная комиссия (ТИК) – осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ на соответствующей территории (район, город и т.п.), подводит итоги голосования на соответствующей территории на федеральных и региональных выборах; в случае возложения на нее полномочий ОИК или ИКМО, осуществляет их функции.

Избирательная комиссия муниципального образования (ИКМО) – эти комиссии существовали с 2002 по 2022 год. Организовывала муниципальные выборы в соответствующем муниципальном образовании; регистрировала кандидатов на выборах главы муниципального образования и списки кандидатов на выборах представительного органа муниципального образования (если применялась пропорциональная система); определяла результаты муниципальных выборов в соответствующем муниципальном образовании. В настоящее время их полномочия возложены на другие комиссии (ИКСРФ, ТИК, либо УИК – в зависимости от местных особенностей).

Окружная избирательная комиссия (ОИК) – регистрирует кандидатов на выборах соответствующего представительного органа в соответствующем избирательном округе; определяет результаты выборов в соответствующем избирательном округе. В последние годы ОИК обычно не формируются, а их полномочия возлагаются на другие избирательные комиссии (ИКСРФ, ТИК, УИК – в зависимости от конкретной ситуации).

Участковая избирательная комиссия (УИК) – организует голосование на соответствующем избирательном участке и подводит его итоги.

### **Приложение 4. О кодификации избирательного законодательства**

#### **4.1. Проблемы кодификации избирательного законодательства**

Анализируя недостатки избирательного законодательства (см. подраздел 1.3), мы пришли к выводу, что нужна реформа и по форме, и по содержанию. По форме – это как раз кодификация, то есть создание единого федерального законодательного акта, понятного пользователям (а большинство пользователей избирательного законодательства – люди без юридического образования), удобного в применении и внутренне непротиворечивого. А по содержанию – избавление от недемократических норм и замена их нормами, позволяющими проводить свободные и справедливые выборы.

Критики неоднократно высказывали мнение, что кодификация и содержательное реформирование несовместимы. Однако мировой опыт вполне допускает их совмещение. И, главное, мы полагаем, что в отношении российского избирательного законодательства каждый из этих двух процессов будет неэффективным, если их проводить порознь.

Если мы просто сведем все федеральные законы в один (как это сделано в проекте МГУ 2019 года), мы от этого никак не избавимся от системных недостатков нашего избирательного законодательства, в частности, от того, что оно сейчас направлено не на защиту избирательных прав граждан, а на их ограничения и на создание возможностей для применения административного ресурса. Если же мы будем вносить только точечные изменения, то и они систему не изменят, а лишь подкорректируют.

Так, проблемы, связанные с недостатками первой группы (бессистемность), можно решить только путем кодификации. Недостатки второй и третьей групп, наверное, можно попытаться преодолеть как-то иначе, но наиболее эффективно эти проблемы решаются также с помощью кодификации. Недостатки четвертой группы (политические) вполне можно преодолеть без помощи кодификации. Однако и здесь кодификация будет полезна. Благодаря кодификации эти нормы можно будет отделить от процедурных, сделать их более выпуклыми, более заметными. И кроме того, надо сделать так, чтобы их изменение не приводило к перекройке всего закона.

Одно из главных пожеланий к Избирательному кодексу и вообще к избирательному законодательству состоит в том, что оно должно быть понятным. Однако многим кажется, что для этого закон должен быть как можно более кратким. Однако короткий закон – не значит понятный. Наоборот, когда закон пытаются написать как можно более кратко, он становится и нечитаемым, и плохо воспринимаемым. Предлагается также перенести процессуальные нормы в подзаконные акты (инструкции). Однако большинство процессуальных норм затрагивают реализацию избирательных прав граждан, поэтому их перенос в подзаконные акты только ухудшит ситуацию с реализацией этих прав, а гражданам придется читать не только закон, но и инструкции.

Говоря о понятности закона, следует понимать, что необходима не только понятность отдельных норм. Важно, чтобы в законе можно было легко ориентироваться, находить нужные нормы, видеть связь между различными нормами. По нашему мнению, понятность закона должна обеспечиваться с помощью структурных решений и соблюдения требований юридической техники. В этом и есть главная задача собственно кодификации. Понятность закона должна обеспечиваться тем, чтобы каждый субъект избирательного процесса мог понять, какие главы и статьи ему надо читать, а какие в данной ситуации читать не нужно.

Необходимо отказаться от дублирования норм в разных частях одного закона или в разных законах: дублирование всегда создает неудобство для применителей закона и часто приводит к правовой неопределенности.

В связи с этим одна из главных задач – четко разделить императивные и диспозитивные нормы (то есть нормы прямого действия, адресованные применителям, и нормы, которые должны быть детализированы региональными законодателями). В этом случае региональному законодателю не потребуются дублировать императивные нормы, и в региональные законы можно будет включать только те положения, которые касаются специального регулирования.

Важно также избежать слишком больших по объему статей, слишком длинных фраз, не допускать объединения нескольких норм в одном пункте и тем более в одном предложении. Следует также заменить длинные термины более короткими.

#### **4.2. Предыстория (1992–2008 годы)**

Идея создания единого непротиворечивого избирательного законодательства имеет давнюю историю. Еще в Верховном Совете РСФСР в 1992 году в рамках плановой законотворческой деятельности Комитета Верховного Совета РФ по вопросам работы Советов народных депутатов и развития самоуправления рабочей группой под руководством секретаря комитета В.А. Балалы был разработан пакет законопроектов под общим названием «Об избирательном процессе» (второе название – «Избирательный кодекс России»). Он состоял из законопроекта «Об основах избирательного процесса»

(фактически Общая часть кодекса) и шести законопроектов (фактически Особенная часть) – о выборах Верховного Совета, Президента, депутатов региональных и местных советов, глав администрации, о референдуме РФ и о местном референдуме<sup>32</sup>. В июне 1992 года этот пакет был представлен на рассмотрение Президиума Верховного Совета РФ. В июле 1992 года состоялись парламентские слушания, на которых проект был раскритикован как слабо проработанный.

Следующая попытка создания Избирательного кодекса была предпринята в 1994 году фракцией «Яблоко». Группа под руководством депутата Государственной Думы В.Л. Шейниса разрабатывала проект кодекса<sup>33</sup> как альтернативу отдельным законам («Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации»), которые готовились под эгидой ЦИК РФ. Этот проект был внесен в Государственную Думу 14 ноября 1994 года. Дума рассматривала его на пленарном заседании 23 ноября 1994 года в качестве альтернативного проекту федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» к этому времени уже был принят), внесенному Президентом РФ. После продолжительной дискуссии был принят президентский проект.

Кодекс в предложенном виде поддержки не получил по нескольким причинам. Во-первых, многие правоведы придерживались той точки зрения, что кодификация избирательного законодательства на федеральном уровне противоречит Конституции РФ, которая предоставляет субъектам РФ право самим устанавливать порядок выборов в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Во-вторых, сыграли свою роль доводы о том, что кодификацию разумнее осуществлять уже после того, как будут приняты и апробированы на практике отдельные законы. В-третьих, депутаты понимали, что принятие кодекса требует длительного времени. Если бы его разработка затянулась, то очередные выборы в Государственную Думу 1995 года вновь пришлось бы проводить не по закону, а по президентскому указу.

Тем не менее в принятом Думой постановлении разработка Избирательного кодекса (с учетом принимаемых федеральных законов о выборах и практики их реализации) была признана целесообразной. Однако выступавший на заседании Г.А. Явлинский заметил, что в последующем это будет сделать труднее, поскольку «временное всегда заменяет все то, что нужно будет сделать потом». Он предсказал: «Сейчас примем отдельные законы, так и останемся с этими отдельными законами. И никогда мы не найдем времени переделывать их, сводить в единую систему, кодифицировать и так далее»<sup>34</sup>.

Вопрос об Избирательном кодексе был вновь поднят в 2000 года – на этот раз самой ЦИК России. В докладе Центризбиркома, опубликованном в октябре 2000 года, отмечалось, что после прохождения очередного избирательного цикла (т.е. после 2004 года) можно будет решить вопрос о кодификации избирательного законодательства. Однако реально к работе над кодексом никто не приступил. В 2004 году ЦИК утвердила программу исследований Научно-методического совета, которая включала разработку концепции Избирательного кодекса РФ со сроком исполнения – второе полугодие 2006 года. В 2007 году была принята новая программа, в которой подготовка концепции и

<sup>32</sup> Проекты законов «Об основах избирательного процесса» и «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации», разработанные группой В.А. Балалы, опубликованы в кн.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 276–308.

<sup>33</sup> Проект Избирательного кодекса Российской Федерации по состоянию на 11 ноября 1994 г. опубликован в кн.: Новиков Ю.А. Избирательная система России: 90 лет истории. М., 1996. С. 492–601.

<sup>34</sup> Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Осенняя сессия. Т. 10 (9–23 ноября 1994 г.). М., 1995. С. 677.

структуры Избирательного кодекса РФ была запланирована на IV квартал 2008 года. И вновь активности со стороны Научно-методического совета не было видно.

#### **4.3. Проект Избирательного кодекса 2011 года**

В 2008 году группа экспертов во главе с А.Е. Любаревым под эгидой Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС» (в 2014 году была признана «иностранным агентом», в 2020 году ликвидирована) инициировала общественный проект по созданию Избирательного кодекса РФ. В рамках проекта было проведено большое количество экспертных круглых столов и иных мероприятий в Москве, Санкт-Петербурге и в российских регионах. В проведенных мероприятиях приняли участие около тысячи человек, в том числе доктора и кандидаты юридических и политических наук, депутаты Государственной Думы, законодательных органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления, члены Общественного консультативного научно-методического совета при ЦИК России.

Подготовленные фрагменты кодекса, его промежуточные варианты, стенограммы обсуждений и другие материалы, а затем и целиком проект Избирательного кодекса РФ публиковались в Интернете, в журнале «Право и жизнь», выпускались в виде отдельных изданий<sup>35</sup>. В завершении проекта в 2011 году была издана книга, включавшая проект Избирательного кодекса РФ и подробные комментарии А.Е. Любарева<sup>36</sup>.

Во время президентской кампании 2012 года этим проектом удалось заинтересовать кандидата в президенты С.М. Миронова. 29 февраля 2012 года проект с небольшими изменениями по сравнению с версией 2011 года был внесен в Государственную Думу пятью депутатами от «Справедливой России», включая Миронова. 9 апреля 2012 года Совет Государственной Думы принял решение вернуть проект авторам законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части третьей статьи 104 Конституции РФ (отсутствовало заключение Правительства РФ). В соответствии с указанной нормой Конституции такое заключение необходимо, если проект предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, но, по мнению авторов, проект кодекса таких расходов не предусматривал.

Позднее депутаты получили заключение Правительства, которое, как легко было предвидеть, оказалось отрицательным. К этому времени они утратили интерес к проекту и не стали его вносить заново.

#### **4.4. Проекты Избирательного кодекса 2019 и 2022 годов**

В 2016–2017 годах экспертам удалось заинтересовать идеей Избирательного кодекса председателя ЦИК Э.А. Памфилову и первого зам. руководителя Администрации Президента С.В. Кириенко. Результатом стал новый проект разработки кодекса, который получил название «Кодекс о выборах и референдумах в Российской Федерации». Средства на проект выделил Газпром, в качестве заказчика выступил Российский фонд свободных выборов (организация, одним из учредителей которой является ЦИК), а в качестве исполнителя – факультет политологии МГУ при участии юридического факультета.

Работа над проектом стартовала летом 2018 года. Она обсуждалась на нескольких научно-практических конференциях, но в целом охват обсуждения был значительно меньше, чем у проекта 2011 года. Результаты работы были опубликованы только в Интернете в августе 2019 года. При этом отдельно был опубликован проект Кодекса, основанный на нормах действующего законодательства<sup>37</sup>, и отдельно – Изменения,

<sup>35</sup> Эти материалы можно найти на сайте: <https://kodeks.golosinfo.org/> (проверено 04.07.2023).

<sup>36</sup> Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М.: ГОЛОС, 2011. 460 с.

<sup>37</sup> <https://rfsv.ru/page/proekt-federalnogo-zakona-kodeks-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii-izbiratelno-go-kodeksa-rossii?ysclid=ljny1si51s405571253> (проверено 04.07.2023).

предлагаемые к внесению в проект Кодекса<sup>38</sup>. Критический анализ этих документов был тогда же сделан автором данной статьи<sup>39</sup>.

Никаких попыток внести этот проект в Государственную Думу сделано не было. Обсуждение его быстро затихло. В 2020 году была подготовлена новая версия Кодекса, но она прошла совершенно незамеченной.

В 2022 году работу над проектом Избирательного кодекса начала фракция КПРФ. В сентябре 2022 года был подготовлен законопроект, он был обсужден в ноябре того же года на слушаниях в Государственной Думе и опубликован на сайте КПРФ<sup>40</sup>. Его критический анализ сделан автором данной главы<sup>41</sup>.

Законопроект был официально внесен в Государственную Думу 13 депутатами от КПРФ 22 февраля 2023 года. Среди сопроводительных материалов – отрицательное заключение Правительства РФ. На июль 2023 года законопроект прошел через Совет Думы, но пока не рассматривался на Комитете по государственному строительству и законодательству.

#### 4.5. Выводы

Идея кодификации избирательного законодательства имеет давнюю историю. Проекты Избирательного кодекса разными группами экспертов предлагались в 1992, 1996, 2011, 2018 и 2022 годах. Ни один из них не получил поддержки законодателей.

При этом разработка единого кодифицированного законодательного акта, заменяющего все федеральные законы о выборах, признавалась необходимой и Государственной Думой, и ЦИК России, и рядом правоведов. Однако подходы к созданию такого кодифицированного законодательного акта были различны.

Необходимы одновременно:

1) кодификация избирательного законодательства (то есть создание единого федерального законодательного акта, понятного пользователям, удобного в применении и внутренне непротиворечивого);

2) содержательное реформирование избирательного законодательства (избавление от недемократических норм и замена их нормами, позволяющими проводить свободные и справедливые выборы).

#### Литература

Конституция Российской Федерации.

Международные избирательные стандарты: Сборник документов и материалов: Вып. 4 / Отв. ред. В.И. Лысенко. М.: ЦИК РФ, 2016. 768 с.

Бузин А.Ю. Российские выборы: изнутри, снаружи, сбоку. Записки негосударственного человека. М.: КнигИздат, 2020. 850 с.

Бузин А.Ю. Кто и как меняет избирательное законодательство? // Интернет-ресурс, доступ: [http://votas.ru/men\\_zak.html](http://votas.ru/men_zak.html) (проверено 21.06.2023).

Бузин А.Ю., Исавнин А.А., Кузнецов Д.А., Нестеров Д.В., Овчинников Б.В., Реут О.Ч., Рыбин А.В., Толстогузов В.Л., Федин Е.В. Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы. – Электоральная политика. 2021. № 2 (6). С. 9.

<sup>38</sup> <https://rfsv.ru/page/izmeneniia-predlagaemye-k-vneseniiu-v-proekt-kodeks-rossiiskoi-federatsii-o-vyborakh-i-referendumakh> (проверено 04.07.2023).

<sup>39</sup> Любарев А. О проекте Кодекса о выборах и референдумах: предварительный комментарий. Часть 1 (<https://lyubarev.livejournal.com/64131.html>, проверено 04.07.2023), часть 2 (<https://lyubarev.livejournal.com/64265.html>, проверено 04.07.2023).

<sup>40</sup> <https://kprf.ru/m/att/2022/11/izbiratelnyi-kodeks-tekst.pdf> (проверено 04.07.2023).

<sup>41</sup> Любарев А. Критический анализ проекта Избирательного кодекса, подготовленного фракцией КПРФ в Государственной думе // Сайт движения «Голос» (внесено в реестр иностранных агентов), 22.11.2022, <http://golosinfo.org/articles/146291> (проверено 04.07.2023).

- Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997. 184 с.
- Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика, 1993–2003. СПб: Европ. ун-т в Санкт-Петербурге, 2006. 300 с.
- Гришин Н.В. Комиссии по делимитации избирательных округов: становление и перспективы политического института // ПОЛИС. 2018. № 4. С. 100–114.
- Гришин Н.В. Конституционализация избирательной системы. – Электоральная политика. 2020. № 1 (3). С. 1.
- Ерыгина В.И., Ерыгин А.А. Голосование по почте как вид дистанционного голосования на выборах в органы публичной власти // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 4 (26). С. 83–90.
- Жаворонков С.В., Касьян А.С., Яновский К.Э. Что случилось с «Факелом свободы»: уроки 3 ноября 2020 года для России // Электоральная политика. 2021. № 1 (5). С. 5.
- Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005. 333 с.
- Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / Под ред. А.Е. Любарева. М.: ГОЛОС, 2011. 460 с.
- Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М.: Центр «Панорама», 2009. 516 с.
- Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М.: Центр «Панорама», 2014. 728 с.
- Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 792 с.
- Кынев А., Любарев А., Максимов А. Как выбирала Россия – 2016. Результаты мониторинга избирательного процесса. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2017. 1142 с.
- Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999. 304 с.
- Лапаева В.В. Конституционно-правовые гарантии пассивного избирательного права и их юридико-догматическая конкретизация // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 4. С. 70–72.
- Лапаева В.В. Пассивное избирательное право гражданина в Конституции РФ: основания и пределы ограничения // Электоральная политика. 2019. № 2. С. 2.
- Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 29–37.
- Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М.: Стольный град, 2001. 416 с.
- Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 37–42.
- Любарев А.Е. Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 4–19.
- Любарев А.Е. Препятствия для свободной конкуренции на выборах: законодательство и правоприменительная практика // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 20–28.
- Любарев А.Е. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов // Московский журнал международного права. 2009. № 3. С. 5–25.
- Любарев А.Е. О концепции Избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46–54.
- Любарев А.Е. Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 76–82.

Любарев А.Е. Проблемы законодательного регулирования муниципальных выборов // Система органов местного самоуправления и муниципальные выборы в России и Германии. Сборник статей под ред. А.Е. Любарева, А.В. Мадьяровой, Л.В. Шапиро. Общее руководство проектом Э. Маркварт. М., 2012. С. 165–183.

Любарев А.Е. Соответствуют ли российские выборы своему конституционному предназначению // Право и политика. 2013. № 13. С. 1903–1915. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.10158

Любарев А.Е. Есть ли логика в законодательном регулировании регистрации кандидатов на основании подписей избирателей // Юридические исследования. 2016. № 8. С.1–8. DOI: 10.7256/2409-7136.2016.8.18949

Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: РОО «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2016. 632 с.

Любарев А.Е. Недостатки избирательного законодательства и его кодификация // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 4. С. 114–116.

Любарев А. Моя летопись выборов. М.: Издательские решения, 2018. 600 с.

Любарев А. На пути к реформе законодательства о выборах: позиция экспертов. М.: Издательские решения, 2019. 242 с.

Любарев А.Е. Распределение мандатов между партийными списками на региональных выборах в России // Политическая наука. 2019. № 1. С. 165–185. DOI: 10.31249/poln/2019.01.09

Любарев А.Е. Предложения по срочным изменениям федерального законодательства о выборах и партиях // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 38–43.

Любарев А.Е. Регистрация кандидатов и партийных списков: необходима смена парадигмы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 46–52.

Любарев А. Занимательная электоральная статистика. М.: Голос консалтинг, 2021. 304 с.

Любарев А.Е. Как избирательное законодательство влияет на выборы: анализ 35-летней российской истории // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 3. С. 150–170. DOI: 10.21128/1812-7126-2023-3-150-170

Любарев А. Хронология изменений российского избирательного законодательства, 1988–2023 // Интернет-ресурс, доступ: <http://vibory.ru/analyt/chron.htm> (проверено 17.06.2023).

Любарев А.Е., Коргунюк Ю.Г., Михалева Г.М. Законодательство о выборах и партиях: четверть века метаний // Политическая концептология. 2018. № 3. С. 218–225. DOI: 10.23683/2218-5518.2018.3.218225

Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. Монография. М. : Изд-во МГУ, 2003. 304 с.

Минтусов И.Е., Гуляев Д.С. Дистанционное электронное голосование в странах англосаксонской системы: США, Австралия, Великобритания. Почему голосование ДЭГ не прижилось? // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1 (23). С. 122–139.

Минтусов И.Е., Ячменева О.А. О практике электронного голосования в странах Южной Америки // Гражданин. Выборы. Власть. 2023. № 2 (28). С. 71–92.

Митюшев Д.И. К вопросу об условиях реализации пассивного избирательного права // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 4. С. 123–128.

Новиков Ю.А. Избирательная система России: 90 лет истории. М.: Манускрипт, 1996. 632 с.

Окунев И.Ю. Электоральная география. М.: Аспект пресс, 2023. 312 с.

Прибыловский В. Управляемые выборы: деградация выборов при Путине // Россия Путина: История болезни. М., 2004. С. 6–85.

Пырма Р.В. Институциональные ограничения конкуренции на выборах руководителей субъектов Российской Федерации в 2012–2017 годах // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 4. С. 39–58.

Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М.: Аспект Пресс, 2006. 348 с.

Рыбин А.В. Преимущества и недостатки дистанционного электронного голосования: перспектива или тупик? // Электоральная политика. 2022. № 1 (7). С. 1.

Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Весь Мир, 2004. 464 с.

Черепанов В.А. К вопросу об ограничении пассивного избирательного права // Государство и право. 2015. № 12. С. 47–54.