

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
**КОНСТИТУЦИОННОЕ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ  
ПРАВО**



МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ  
АССОЦИАЦИЯ  
КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

№ 3 • 2019

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ, ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ, СВЯЗИ И ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ОТ 25 ДЕКАБРЯ 2007 Г. ПИ № ФС 77-30775.

ЖУРНАЛ ВЫХОДИТ С 1998 Г. ИЗДАЕТСЯ ОДИН РАЗ В МЕСЯЦ.

ЖУРНАЛ ЯВЛЯЕТСЯ ОФИЦИАЛЬНЫМ ИЗДАНИЕМ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ АССОЦИАЦИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ РОССИИ

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

#### Редакционный совет:

Авакян С.А., д.ю.н., профессор,  
Барциц И.Н., д.ю.н., профессор,  
Бондарь Н.С., д.ю.н., профессор,  
Елисеев Б.П., д.ю.н., профессор,  
Зрахевская Т.Д., д.ю.н., профессор,  
Кабышев В.Т., д.ю.н., профессор,  
Клишас А.А., д.ю.н., профессор,  
Князев С.Д., д.ю.н., профессор,  
Кокотов А.Н., д.ю.н., профессор,  
Колюшин Е.И., д.ю.н., профессор,  
Магомедов Ш.Б., д.ю.н., профессор,  
Невинский В.В., д.ю.н., профессор,  
Овсепян Ж.И., д.ю.н., профессор,  
Саликов М.С., д.ю.н., профессор,  
Тхабисимова Л.А., д.ю.н., профессор  
Хабриева Т.Я., д.ю.н., профессор,  
Чеботарев Г.Н., д.ю.н., профессор,  
Чиркин В.Е., д.ю.н., профессор,  
Эбзеев Б.С., д.ю.н., профессор

#### Главный редактор журнала:

Авакян С.А.

#### Зам. главного редактора журнала:

Маркова Е.Н.

#### Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В.

#### Заместители главного редактора ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,  
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

#### Научное редактирование и корректура:

Швейкова О.А., к.ю.н.

#### Центр редакционной подписки:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный),  
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

#### Адрес редакции / издательства:

115035, Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Тел.: (495) 953-91-08. Факс: (495) 953-91-20.  
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписные индексы:  
«Роспечать» — 47639/80919,  
«Объединенный каталог  
Прессы России» — 85486

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая  
группа».

248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2.  
Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Физ. печ. л. — 10,0. Общий тираж 3000 экз.  
Подписано в печать 28.01.2019 г.  
Номер вышел в свет 06.03.2019 г.  
Цена свободная. ISSN 1812-3767

Полное или частичная перепечатка материалов без письменного  
заявления авторов статей или редакции преследуется по закону.

## Содержание

### Проблемы теории

Тарабан Н.А. Договорный метод регулирования в конституционном праве .... 3

### Гражданское общество

Корякин К.Д. Языковая политика в Российской Федерации:  
конституционно-правовое регулирование и практика ..... 7

### Федерализм

Мочалов А.Н. Многонациональный федерализм  
как конституционно-правовая категория ..... 13

Галоян А.Р. Проблемы принадлежности суверенитета в федративном  
государстве ..... 19

### Гражданство

Иксанов И.С. Конституционно-правовые аспекты становления  
и развития европейского гражданства ..... 23

### Избирательное право

Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Классификация поправок в избирательное  
законодательство как маркер целей и задач власти ..... 29

Любарев А.Е. Предложения по срочным изменениям федерального  
законодательства о выборах и партиях ..... 38

Ткач А.С. Избирательному кодексу — быть ..... 44

Демьянов Е.В. Конституционно-правовые аспекты совершенствования  
законодательства по вопросам функционирования избирательных  
комиссий в субъектах Российской Федерации ..... 47

### Парламентаризм

Трубилов Г.В. Проект реформы российского парламентаризма:  
Палата представителей оппозиции при Государственной Думе  
Федерального Собрания Российской Федерации ..... 51

### Конституционное правосудие

Тарибо Е.В. «Нерешаемые» проблемы в сфере конституционного  
нормоконтроля ..... 57

Должиков А.В. Средства юридической защиты при нарушении  
конституционных прав и конституционно-судебные рекомендации  
законодателю ..... 65

### Конституционное право и смежные отрасли права

Абросимова Е.А. Конституционные принципы и наука торгового права ..... 73

### Опыт соседей

Толеубеков А.Т. Основные этапы и характерные черты становления  
и развития парламентаризма в Казахстане ..... 76

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ  
для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.  
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

eLIBRARY.RU

Вниманию наших авторов! Отдельные материалы журнала размещаются  
в электронной справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

# CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

No. 3 • 2019

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL. REGISTERED AT THE FEDERAL SERVICE FOR THE MONITORING IN THE SPHERE OF MASS COMMUNICATIONS, COMMUNICATION AND PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OF DECEMBER 25, 2007. PI No. FC 77-30775. PUBLISHED MONTHLY.  
JOURNAL IS THE OFFICIAL PUBLICATION OF THE INTER-REGIONAL ASSOCIATION OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISTS

Jurist Publishing Group

#### Editorial Board:

- Avak'yan S.A., doctor of juridical sciences, professor;  
Bartsits I.N., doctor of juridical sciences, professor;  
Bondar' N.S., doctor of juridical sciences, professor;  
Eliseev B.P., doctor of juridical sciences, professor;  
Zrazhevskaya T.D., doctor of juridical sciences, professor;  
Kaby'shev V.T., doctor of juridical sciences, professor;  
Klishas A.A., doctor of juridical sciences, professor;  
Knyazev S.D., doctor of juridical sciences, professor;  
Kokotov A.N., doctor of juridical sciences, professor;  
Kolyushin E.I., doctor of juridical sciences, professor;  
Magomedov Sh.B., doctor of juridical sciences, professor;  
Nevinskij V.V., doctor of juridical sciences, professor;  
Ovsepyan Zh.I., doctor of juridical sciences, professor;  
Salikov M.S., doctor of juridical sciences, professor;  
Tkhabisimova L.A., doctor of juridical sciences, professor;  
Khabrieva T.Ya., doctor of juridical sciences, professor;  
Chebotarev G.N., doctor of juridical sciences, professor;  
Chirkin V.E., doctor of juridical sciences, professor;  
Ehbzeev B.S., doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief of the journal:  
Avak'yan S.A.

Deputy Editor in Chief of the journal:  
Markova E.N.

Editor in Chief of Jurist Publishing Group:  
Grib V.V.

Deputy Editors in Chief of Jurist Publishing Group:  
Babkin A.I., Belykh V.S., Renov Eh.N.,  
Platonova O.F., Truncevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading:  
Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

Editorial Subscription Centre:  
Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel),  
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial office / Publisher:  
Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,  
Moscow, 115035

Authors shall not pay for publication of their articles.

Tel.: (495) 953-91-08. Fax: (495) 953-91-20.  
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription in Russia:  
Rospechat' — 47639/80919,  
Unified Catalogue. Russian Press — 85486

Printed by National Polygraphic Group Ltd.  
248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlyj, h. 2

Tel.: (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet — 10.0.

Circulation 3000 copies.

Passed for printing 28.01.2019.

Issue was published 06.03.2019.

Price free. ISSN 1812-3767

#### Contents

##### Issues of theory

- Taraban N.A.** The Contractual Method of Regulation in Constitutional Law ..... 3

##### Civil society

- Koryakin K.D.** The Language Policy in the Russian Federation: The Constitutional Law Regulation and Practice ..... 7

##### Federalism

- Mochalov A.N.** Multi-National Federalism as a Constitutional Law Category ..... 13

- Galoyan A.R.** Sovereignty Issues in a Federal State ..... 19

##### Citizenship

- Iksanov I.S.** Constitutional Law Aspects of Establishment and Development of the European Citizenship ..... 23

##### Electoral law

- Lukyanova E.A., Poroshin E.N.** Classification of Amendments to Electoral Laws as an Index of Aims and Tasks of the Government ..... 29

- Lyubarev A.E.** Proposals for Urgent Amendments to the Federal Laws on Elections and Parties ..... 38

- Tkach A.S.** The Electoral Code Shall Come into Force ..... 44

- Demyanov E.V.** Constitutional Law Aspects of Improvement of Laws on Functioning of Electoral Commissions in Constituent Entities of the Russian Federation ..... 47

##### Parliamentarism

- Trubilov G.V.** A Russian Parliamentarism Reform Project: The Chamber of Opposition Representatives under the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation ..... 51

##### Constitutional justice

- Taribo E.V.** Unsolvable Issues in Control of Constitutionality of Laws ..... 57

- Dolzhikov A.V.** Legal Protection Means in Cases of Violation of Constitutional Rights and Constitutional and Judicial Recommendations to the Legislator ..... 65

##### Constitutional law and related law branches

- Abrosimova E.A.** Constitutional Principles and the Science of Trade Law ..... 73

##### Neighbors' experience

- Toleubekov A.T.** The Main Stages and Specific Features of Establishment and Development of Parliamentarism in Kazakhstan ..... 76

Recommended by the Supreme Attestation Commission of the Ministry of Education of Science of the Russian Federation for publication results of doctoral theses. Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index. **eLIBRARY.RU**

For the attention of our authors! Certain materials of the journal may be placed at the *ConsultantPlus* legal reference system.

# Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти

Лукьянова Елена Анатольевна,  
профессор кафедры конституционного  
и административного права  
факультета права Научно-исследовательского учреждения  
«Высшая школа экономики»,  
доктор юридических наук  
[pravoslovo@mail.ru](mailto:pravoslovo@mail.ru)

Порошин Евгений Николаевич,  
аспирант Юридического факультета  
Московского государственного  
университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова  
[evgeny.poroshin@gmail.com](mailto:evgeny.poroshin@gmail.com)

Авторы статьи выдвигают гипотезу, что для предварительной оценки состояния политического режима достаточно системно проследить и проанализировать динамику изменения избирательного законодательства. Для проверки гипотезы была проведена классификация прямых поправок, внесенных в избирательное законодательство России за последние 25 лет. Анализ поправок показал, что многие из них привели к ограничению политической конкуренции.

**Ключевые слова:** избирательное право, выборы, парламент, политическая конкуренция, политические партии, избирательные комиссии, избирательная система, общественный контроль, изменение законодательства.

## CLASSIFICATION OF AMENDMENTS TO ELECTORAL LAWS AS AN INDEX OF AIMS AND TASKS OF THE GOVERNMENT

Lukyanova Elena A.  
Professor of the Department of Constitutional and Administrative  
Law of the Law Faculty of the National Research University Higher  
School of Economics  
Doctor of Law

Poroshin Evgeniy N.  
Postgraduate Student of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow  
State University (MSU)

The authors of the article develop a hypothesis, that tracing and analyzing dynamics of electoral law changes is enough to make a presumptive analysis of current political regime. In order to test this hypothesis, the authors propose a special classification of electoral law direct amendments, made during the last 25 years. The analysis of amendments illustrates, that many of them led to restriction of political competition.

**Keywords:** electoral law, elections, parliament, political competition, political parties, electoral commissions, electoral system, public control, legislative amendments.

По утверждению профессора права Центрально-Европейского университета в Будапеште, академика Венгерской академии наук Андраша Шайо, «избирательная система — это во все времена ревниво охраняемое политиками поле игры, в правила ко-

торой посторонним не позволяют вмешиваться»<sup>1</sup>. Почему? Потому что именно избирательная система

<sup>1</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционизма). М.: Юристъ, 2001. С. 64–65.

определяет порядок формирования некоего уполномоченного большинства, которое получает возможность устанавливать общеобязательные правила для всех, в том числе каким образом должно возникать это большинство, с тем условием, что созданное таким методом большинство снова определит способ возникновения следующего большинства.

То есть именно избирательная система и избирательное законодательство (ее правовое оформление) являются тем волшебным ключом, который в зависимости от целей и задач власти открывает либо закрывает двери демократии. Именно от избирательного законодательства и от выборов как результата его реализации зависят качественное состояние, пределы и возможности представительных органов — институтов, не только формирующих правила игры, но и ограничивающих исполнительную власть как самую потенциально авторитарную. А значит, именно оно — избирательное законодательство — определяет в итоге эффективность системы разделения властей, конфигурацию, сущность, содержание и порядок взаимодействия всех государственных институтов.

Но ровно по этой же причине избирательное законодательство является главной группой риска при смене властных приоритетов. Если эти приоритеты отклоняются от демократической траектории, первым попадает «под бой» опять-таки избирательное законодательство, поскольку легитимизация подобных отклонений непременно требует послушного нормотворца, готового не обсуждать и не спорить, а исполнять. Добиться такого послушания можно лишь специфическими процедурами формирования выборных органов, обеспечивающими особый персональный отбор их членов на предмет их пассивной лояльности — качества, которое в значительной степени определяет сущность и содержание деятельности будущих политических институтов и создающего базовые условия для легитимации любого политического режима.

Демократия обеспечивает свободу выбора, но не гарантирует непременный выбор последовательно демократических лидеров. И она остается демократией, если существует реальная возможность смены лидеров. Если же такая возможность заблокирована, впору ставить вопрос о трансформации политического режима. То есть мы предполагаем, что для предварительной оценки состояния политического режима достаточно системно проследить и проанализировать динамику изменений избирательного законодательства. Такова гипотеза.

Конечно, помимо прямого внесения изменений в избирательные законы существует немало других способов трансформации избирательного законодательства. Это, например, толкования правовых норм органами конституционного контроля; подмена закона квазинормативными актами (инструкциями, методическими рекомендациями и др.) и приданье этим актам обязательного характера; прецедентные решения судов общей юрисдикции и создание на их основе устойчивой судебной практики; произвольное

административное правоприменение, создающее систему деловых обыкновений (обычное право). Все эти способы непременно должны быть предметом специального анализа. Но в данном случае мы умышленно ограничиваем себя **содержательно-предметной классификацией** именно **прямых поправок**, внесенных в российское избирательное законодательство за последние 25 лет.

Подобная классификация, на наш взгляд, дает максимально наглядное представление о целях и задачах государства при проведении избирательной реформы, направленной на ограничение политической конкуренции. Для достижения этой цели государство вносит в избирательное законодательство определенные содержательные типы изменений, которые можно разделить на несколько основных групп<sup>2</sup>. Группируя поправки, мы получаем уже не хаотичную, а вполне информативную картину основных направлений избирательной политики государства.

Мы предполагаем, что классификация поправок может быть использована для анализа динамики политического режима в любой стране. Сегодня это особенно актуально для постсоциалистических государств, переживающих непростые переходные процессы адаптации к демократии и освоения демократических ценностей. Россия в данном случае взята как образец, поскольку ее избирательная система количественно и качественно претерпела наиболее глобальную трансформацию.

Анализ этой трансформации позволяет выделить пять основных групп поправок. Во-первых, это **поправки, ограничивающие свободный и равный доступ к выборам**. Во-вторых, **поправки, ограничивающие равенство субъектов избирательного процесса**. В-третьих, **поправки, направленные на интеграцию избирательных комиссий в систему исполнительных органов власти**. В-четвертых, **поправки, нейтрализующие возможности общественного контроля на выборах**. И наконец, в-пятых, это **поправки, трансформирующие формулу распределения депутатских мандатов**.

**Первая** — самая обширная — группа поправок касается законодательного ограничения свободного и равного доступа к выборам посредством сужения

<sup>2</sup> В течение всего периода действия Конституции России 1993 г. мы наблюдаем две разнонаправленные тенденции. Если с 1993 по 2001 г. возможности участников избирательного процесса постепенно расширялись, то в ходе последующей трансформации большая часть этих положений была отменена либо обставлена дополнительными оговорками и условиями. Например, с принятием Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. из федерального законодательства была устранина возможность установления на региональных и муниципальных выборах ценза оседлости. Тем же новым Законом 1997 г. закреплялось право самовыдвижения кандидатов (в дополнение к выдвижению избирательными объединениями и непосредственно избирателями). Поправка расширила возможности участия в выборах независимых кандидатов. С введением в законодательство в 1999 г. избирательного залога существенно упростилась регистрация кандидатов и избирательных объединений, поскольку залог был введен в качестве альтернативы дорогостоящей и трудоемкой процедуры сбора подписей. Это открывало доступ к кампании более широкому кругу кандидатов.

круга участников избирательного процесса. Она включает в себя ограничения **круга коллективных и индивидуальных участников выборов**. Рассмотрим их подробнее.

#### **Ограничение круга коллективных участников выборов** состояло в следующем:

- из перечня субъектов избирательного процесса были исключены все общественные объединения, кроме политических партий;

- новое законодательство о партиях кардинально изменило объем поля политических игроков и исключило из перечня субъектов избирательного процесса большинство малых партий;

- произошло усложнение процедуры административной регистрации политических партий. Увеличение требований к ним стало дополнительным механизмом воздействия государства на «нежелательные партии», позволяющим не допускать их к участию в выборах;

- последующее вынужденное снижение (после решения ЕСПЧ) требований к численности партий не сняло ограничения на участие в выборах малых партий, поскольку запрет избирательных блоков сохранился.

**Ограничение круга индивидуальных участников выборов.** Следствием ухода с политической арены большинства коллективных участников стал рост активности индивидуальных участников — сильных политиков, имеющих авторитет у избирателей. Для установления контроля над этим процессом законодатель пошел по пути прямых и косвенных ограничений. Прямые ограничения состояли в установлении ряда избирательных цензов. Как известно, Конституция предусматривает только два возможных основания лишения гражданина пассивного избирательного права: нахождение в местах лишения свободы по обвинительному приговору суда и признание судом гражданина недееспособным. Но начиная с 2001 г. избирательное законодательство стало активно пополняться другими видами ограничений.

1. Одним из оснований для лишения пассивного избирательного права стало **наличие у гражданина России иностранного гражданства** либо вида на жительство или аналогичного документа, дающего право на постоянное проживание в иностранном государстве<sup>3</sup>. Поправки игнорировали конституционные принципы равенства прав и свобод граждан и о неумалении прав в зависимости от наличия иностранного гражданства<sup>4</sup>. По состоянию на 2015 г. Федеральная миграционная служба России оценивала количество российских граждан, параллельно имеющих иностранное гражданство либо вид на жительство, приблизительно в пять миллионов человек<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Статьи 6, 7, 8, 9 и 10 Федерального закона от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» соответственно // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3427.

<sup>4</sup> Часть 2 ст. 6, ч. 2 ст. 62 Конституции Российской Федерации.

<sup>5</sup> Соловьев М., Химиашвили П. Более 5 млн россиян должны уведомить о втором гражданстве до конца года / Информационное

Таким образом из участия в избирательном процессе в качестве кандидатов были исключены около 2% российских граждан. Причем речь шла преимущественно о наиболее политически и экономически активных гражданах, имеющих достаточно высокий уровень образования.

2. Под лозунгом «борьбы с криминалом во власти» было введено ограничение для лиц, имеющих **неснятую или непогашенной судимость** за тяжкие или особо тяжкие преступления<sup>6</sup>. Здесь наблюдается определенная корреляция между введением данного ограничения и рядом резонансных (в основном так называемых заказных экономических) уголовных дел по статьям за тяжкие и особо тяжкие преступления, фигурантами которых стали оппозиционные политики, правозащитники, борцы с коррупцией и другие общественные деятели. Часть этих дел, в которых ЕСПЧ усмотрел нарушение прав человека, установленных Европейской конвенцией, под любыми предлогами не пересматриваются или пересматриваются формально без учета замечаний ЕСПЧ и изменения приговоров<sup>7</sup>. Исходя из того что ежегодно за тяжкие и особо тяжкие преступления осуждается около 350 тыс. человек<sup>8</sup>, права выдвигать свою кандидатуру на выборные должности на длительное время лишились несколько миллионов россиян.

3. Спустя некоторое время ограничения, вводимые только на время до момента снятия и погашения судимости, были сочтены законодателем недостаточными, и был введен **полный запрет баллотироваться для лиц, когда-либо осужденных за тяжкие или особо тяжкие преступления**<sup>9</sup>. То есть фактически речь шла о пожизненном лишении пассивного избирательного права. Поправка получила обратную силу, распространяв свое действие на всех когда-либо осужденных за тяжкие или особо тяжкие преступления<sup>10</sup>.

агентство «РБК», 02.06.2015. URL: <https://www.rbc.ru/society/02/06/2015/556dc5c89a79472805721461> (дата обращения: 16.01.2019). Более актуальные данные опубликованы не были.

<sup>6</sup> Пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

<sup>7</sup> См., например: «Дело Ив Роше». ВС против ЕСПЧ // Информационный портал «Медиазона», 25.04.2018. URL: <https://zona.media/online/2018/04/25/yves-rocher-vs> (дата обращения: 16.01.2019). «ВС РФ: в России снижается число осужденных, но растет число приговоров по тяжким статьям» // Информационное агентство «ТАСС», 17.10.2014. URL: <http://tass.ru/obschestvo/1514789> (дата обращения: 16.01.2019).

<sup>8</sup> Часть 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Норма была оспорена в Конституционном Суде Российской Федерации, который счел пожизненное ограничение не соответствующим Конституции РФ и предложил законодателю ограничить срок лишения гражданина пассивного избирательного права и дифференцировать его в зависимости от тяжести преступления. В результате в феврале 2014 г. в законодательство были внесены поправки, устанавливающие, что за тяжкие преступления лицо лишается пассивного избирательного права на 10 лет с момента снятия или погашения судимости, за особо тяжкие — на 15 лет с того же момента. На практике это означает, что лицо, осужденное за тяжкое преступление, сперва лишается права баллотироваться на срок лишения свободы (от 5 до 10 лет), затем на срок судимости (8 лет), а затем еще

4. Ограничением пассивного избирательного права стало **осуждение и за отдельные составы преступлений**. Первыми в число «невыдвиженцев» попали граждане, осужденные за преступления «экстремистской направленности» и имеющие за них неснятую или непогашенную судимость<sup>11</sup>. Вводя это правило, парламентарии не озабочились более точной формулировкой без учета того, что Особенная часть Уголовного кодекса России вообще не содержит подобной главы. То есть были искусственно созданы условия для самого широкого административного усмотрения при определении круга лиц, ограниченных в пассивном избирательном праве.

5. Ограничение пассивного избирательного права коснулись также тех, кто был подвергнут **ответственности за определенные административные проступки** — пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики и за производство и распространение экстремистских материалов<sup>12</sup>. И это вполне понятно, поскольку привлечение к административной ответственности процессуально проще и оперативно эффективнее. К тому же Конституция и нормы Кодекса об административных правонарушениях предоставляют лицу, привлекаемому к административной ответственности, меньший объем правовых гарантий. Иными словами, подвергнуть лицо административному наказанию проще, чем осудить за уголовное преступление, что позволяет относительно оперативно в случае необходимости «лишить» любого гражданина пассивного избирательного права.

**Косвенные ограничения** пассивного избирательного права носят процедурный характер и привязаны к стадиям избирательного процесса. Так, например, в 2002 г. из избирательного законодательства была исключена возможность выдвижения кандидатов группой избирателей<sup>13</sup>. После внесения этой поправки у кандидатов остались только две возможности — выдвижение избирательным объединением либо самовыдвижение. В 2005 г. при смене избирательной системы со смешанной мажоритарно-пропорциональной на чисто пропорциональную было ликвидировано и право на самовыдвижение. Так на практике пассивного права были лишены беспартийные граждане. И хотя для них сохранялась возможность «подачи заявки» в политическую партию

с просьбой включить их в список кандидатов, этот порядок поставил их в полную зависимость от воли партийного руководства.

Еще одно косвенное ограничение пассивного избирательного права состояло во введенном в 2005 г. пятикратном снижении максимального процента возможного брака при проверке подписных листов. Одновременно был снижен и допустимый предел «запаса»: подписей, которые можно было сдать сверх требуемого для регистрации, — с 25 до 10% от их требуемого числа<sup>14</sup>. В результате и без того сложная процедура сбора подписей стала практически непреодолимой для самовыдвиженцев и для политических партий, участие которых в выборах могло быть по тем или иным причинам сочтено нежелательным. По утверждению В.Л. Шейниса, «для государства на практике не составляет труда забраковать по самым различным основаниям практически любое количество подписей»<sup>15</sup>. При этом эффективной процедуры оспаривания результатов проверки подписей не существует.

Такой порядок регистрации кандидатов не раз подвергался жесткой критике с самых разных сторон. В ходе массовых протестных акций, прошедших после выборов Государственной Думы Российской Федерации VI созыва, его отмена была одним из основных требований протестующих. В результате законодатель пошел на уступку и в 2012 г. полностью освободил от сбора подписей все политические партии на любых выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации<sup>16</sup>. Но такое положение, значительно способствующее политической конкуренции, оказалось для государства крайне нежелательным и неудобным. Поэтому через два года все вернулось на круги своя — обязательный сбор подписей вернулся на выборы всех уровней вплоть до муниципальных. Исключения коснулись только партий, списки которых получили мандаты в действующих составах законодательных собраний субъектов Федерации. Тем самым государство практически полностью вернуло себе контроль за процессом регистрации кандидатов и их списков на федеральных выборах.

**Вторая группа поправок** направлена на создание **неравных условий для участников избирательной кампании**. Речь идет о специально сформированной системе преимуществ для одних участников избирательного процесса и, наоборот, создания препятствий для других. В большинстве случаев эти

дополнительно на 10 лет в соответствии с избирательным законодательством — суммарно от 23 до 28 лет. В отношении осужденных за особо тяжкие преступления срок ограничения пассивного избирательного права составит от 35 до 50 лет (от 10 до 25 лет лишения свободы + 10 лет судимости + 15 лет дополнительного ограничения), что практически можно назвать пожизненным.

<sup>11</sup> Статья 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4008.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Часть 2 ст. 6 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

<sup>14</sup> Пункт 36 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

<sup>15</sup> Шейнис В.Л. Почему в России нет оппозиции. Взгляд юриста. URL: [www.spectreletter.com/ru/elections/2008-11-15/roshemu-v-rossii-net-oppozitsii-vzgljad-jurista.html](http://www.spectreletter.com/ru/elections/2008-11-15/roshemu-v-rossii-net-oppozitsii-vzgljad-jurista.html) (дата обращения: 16.01.2019).

<sup>16</sup> Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2275.

преимущества и препятствия касаются вопросов предвыборной агитации и финансирования выборов. Но не только.

Ярким примером создания преимуществ можно назвать введение режима так называемой льготной регистрации, когда от сбора подписей при выдвижении кандидатов и списков кандидатов были освобождены политические партии, допущенные к распределению депутатских мандатов на предыдущих выборах того же либо более высокого уровня<sup>17</sup>. В итоге эти партии и их кандидаты экономили значительный объем финансовых средств и всегда имели преимущество, начиная агитационную кампанию раньше других. Законодатель лукаво обосновал свою инициативу необходимостью поддержки партий, «пользующихся популярностью среди избирателей». Однако в этом случае депутаты оказывались в роли судей в собственном деле — они создавали особые преференции для своих собственных парламентских партий.

В дополнение к правилу о регистрационном неравенстве был создан механизм государственного финансирования партий, набравших определенный процент голосов на предыдущих выборах. Положение о государственном финансировании политических партий, набравших на последних выборах в Государственную Думу не менее 3% голосов либо победивших не менее чем в двенадцати одномандатных округах, было предусмотрено еще в самой первой редакции Закона «О политических партиях», принятого в июле 2001 г.<sup>18</sup> Эти партии получали ежегодное финансирование в размере 0,005 от минимального размера оплаты труда (50 копеек) за каждый полученный голос избирателя<sup>19</sup>. Такую же сумму партия получала единовременно за результат выдвинутого ею кандидата в Президенты Российской Федерации, если тот набрал 3 и более процентов голосов<sup>20</sup>. С тех пор размеры финансирования менялись неоднократно и всегда в сторону увеличения. Так, в 2005 г. «цена голоса» увеличилась десятикратно, до 5 рублей<sup>21</sup>, в 2008 г. — еще в четыре раза, до 20 рублей<sup>22</sup>, в 2012 г. — до 50 рублей<sup>23</sup>, в 2014 г. —

<sup>17</sup> Пункт 16 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту — Закон «Об основных гарантиях...» 2002 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>18</sup> Подпункты «а» и «б» п. 5 ст. 33 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950 (далее по тексту — Закон «О политических партиях»).

<sup>19</sup> Подпункт «а» п. 6 ст. 33 Закона «О политических партиях».

<sup>20</sup> Подпункт «в» п. 5 и подп. «б» п. 6 ст. 33 Закона «О политических партиях».

<sup>21</sup> Подпункт «в» п. 13 ст. 7 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>22</sup> Подпункт «б» п. 2 ст. 1 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 33 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2008. № 30 (4. 1). Ст. 3600.

<sup>23</sup> Статья 1 Федерального закона от 1 декабря 2012 г. № 211-ФЗ «О внесении изменения в статью 33 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6756.

до 110 рублей за голос<sup>24</sup>, причем обычно это происходило в пределах одного года после прошедших выборов. То есть депутаты нового созыва честно отрабатывали свои обязательства перед выдвинувшими их партиями. Последние изменения 2016 г. подняли эту цену до 152 рублей<sup>25</sup>, что в 304 раза выше, нежели цена в первоначальной редакции закона.

Да, конечно, многие страны предпочитают государственную финансовую поддержку политических партий во избежание их коррумпированности и зависимости от спонсоров. Правда, государство далеко не всегда берет на себя постоянное финансирование жизнедеятельности партий. Некоторые страны (Германия и США) частично финансируют только предвыборные расходы партий<sup>26</sup>. Но из всех основных методов прямого государственного финансирования партий только один, применяемый в России и в Латвии, серьезно дискриминирует участников избирательного процесса<sup>27</sup>.

Таким образом, в вопросах финансирования избирательной кампании была создана ситуация заранее неравного положения различных партий — участников выборов. Партиям-фаворитам напрямую оказывается финансовая поддержка со стороны государства пропорционально их результатам на последних выборах. Механизм поддержки закреплен в законодательстве о политических партиях, но привязан к их участию в выборах.

Принцип равенства кандидатов и избирательных объединений оказался законодательно ограничен и в сфере предвыборной агитации. Действующий уже более 20 лет Закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» дает возможность распространять информацию о кандидатах, замещающих государственные должности, без ограничений,

<sup>24</sup> Статья 1 Федерального закона от 14 октября 2014 г. № 300-ФЗ «О внесении изменения в статью 33 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5608.

<sup>25</sup> Статья 1 Федерального закона от 19 декабря 2016 г. № 452-ФЗ «О внесении изменения в статью 33 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7501.

<sup>26</sup> См.: Финансирование политических партий и избирательных кампаний. Руководство по финансированию политической деятельности / под ред. Сэмюэла Джоунса, Магнуса Омана и Элин Фальгера // International Institute for Democracy and electoral assistance. SE-103 34 Stockholm. Bulls Graphics, Sweden ISBN: 978-91-7671-064-2016. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-RU.pdf> (дата обращения: 16.01.2019).

<sup>27</sup> Четыре основных метода прямого государственного финансирования политических партий:

- в зависимости от количества голосов, полученных партией на национальных или муниципальных выборах (этот метод используется только в России и в Латвии);
- в равных долях для всех зарегистрированных политических партий;
- сочетание двух способов: первая часть государственного финансирования, которая распределяется в соответствии с количеством полученных голосов, а вторая часть направляется в политические партии в равных долях;
- в зависимости от числа голосов и числа мест в парламенте: часть государственного финансирования выделяется в соответствии с количеством полученных голосов, а часть идет на финансирование политических партий, допущенных к распределению депутатских мест в парламенте.

предусмотренных для ведения предвыборной агитации другими кандидатами.

Еще одно ограничение принципа равенства участников выборов в вопросах проведения агитации касается права на бесплатные эфирное время и печатную площадь. По закону такие время и площадь до 2009 г. могли получать любые избирательные объединения. После 2009 г. специальной поправкой закона о выборах было введено правило, что этого права могут быть лишены объединения, не набравшие на предыдущих выборах определенной доли голосов (не более 3 процентов)<sup>28</sup>. Тем самым для них был оставлен только механизм платных публикаций и эфиров.

В итоге в правовое регулирование предвыборной агитации были введены положения, создающие заведомо неравные условия для менее популярных партий и оппозиционных кандидатов и созданы условия для информационного доминирования кандидатов-чиновников. В то же время их оппоненты лишены не только аналогично широких возможностей для агитации, но и возможности эффективной контр-агитации.

**Третья группа поправок** направлена на создание *системы контроля за деятельностью избирательных комиссий*, т.е. структур, ответственных за организацию и проведение выборов.

Формально с точки зрения закона избирательные комиссии не являются ни органами государственной власти, ни органами местного самоуправления, а представляют собой коллегиальные органы, формируемые совместно государством и обществом<sup>29</sup>. Правила их формирования определяются государством. Таким образом, государство относительно свободно в выборе одного из двух принципов их формирования — «сверху», когда определенная часть состава комиссии формируется напрямую органами государственной власти и местного самоуправления либо вышестоящими комиссиями, или «снизу», когда членов избиркомов выдвигают собрания избирателей, политические партии и общественные объединения. Отдавая приоритет принципу формирования «сверху», государство таким образом увеличивает в составе комиссий долю административно зависимых от него членов. Кроме того, государство может взять на себя полномочия по утверждению кандидатур, выдвинутых «снизу».

<sup>28</sup> Статья 1 Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации» / СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3640.

<sup>29</sup> По мнению А.Ю. Бузина, одним из значительных недостатков российского избирательного законодательства является унаследованная им от советского законодательства недостаточная определенность статуса избирательных органов, т.е. органов, организующих и проводящих выборы. Иначе говоря, «недопределенность» правового статуса российских избирательных комиссий, а в некоторой степени и сама концепция системы избирательных комиссий негативно влияет на институт российских выборов в целом. См.: Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

Именно это и произошло с российскими избиркомами. Вопреки закону, в соответствии с которым «избирательные комиссии при подготовке и проведении выборов в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления» (п. 12 ст. 20 Закона «Об основных гарантиях...»), формирование комиссий различного уровня было постепенно поставлено в полную зависимость от органов власти. Например, формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществляется наполовину региональным законодательным (представительным) органом, наполовину — высшим должностным лицом региона (руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта)<sup>30</sup>. В итоге современный статус избиркомов позволил ряду ученых прямо относить их к политическим органам исполнительной власти, управляющим избирательным процессом<sup>31</sup>.

В итоге государство практически полностью контролирует процедуру формирования избирательных комиссий всех уровней. Причем в процедуре их формирования изначально заложена политическая основа их деятельности, поскольку «персональный состав комиссий определяется политической составляющей представительных и исполнительных органов, которые принимают участие в их формировании»<sup>32</sup>.

Но не только порядок формирования приблизил статус избирательных комиссий к органам государственной власти. На комиссии, в первую очередь высшие (Центральную и региональные), были возложены отдельные государственно-властные полномочия. Так, на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с 2005 г. возложены полномочия по сбору и проверке всей сводной финансовой отчетности политических партий<sup>33</sup>. На уровне регионов избирательные комиссии субъектов Федерации были наделены аналогичными полномочиями в отношении региональных отделений политических партий<sup>34</sup>.

В то же время при увеличении полномочий по контролю за партиями вне избирательного процесса были снижены контрольные полномочия, связанные непосредственно с выборами. Так, еще в 2004 г. Центральную избирательную комиссию лишили права обращения в Верховный Суд Российской Федера-

<sup>30</sup> Пункт 6 ст. 23 Закона «Об основных гарантиях...» 2002 г.

<sup>31</sup> См.: Макарцев А.А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13). С. 52 ; Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 15 ; Макаревич К.К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России : дис. ... канд. полит. наук. Орел, 2004. С. 52.

<sup>32</sup> Макаревич К.К. Указ. соч. С 53.

<sup>33</sup> Подпункт «в» п. 20 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>34</sup> Абзацы 5 и 6 подп. «г» п. 22 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

ции с жалобами на решения, действия и бездействие, связанные с массовым нарушением прав избирателей. Именно те нарушения, которые Центризбирком как комиссия, организующая федеральные выборы и возглавляющая систему избирательных комиссий, могла бы точнее и оперативнее всего выявлять и пресекать. Тем самым полномочия по пресечению массовых нарушений фактически были полностью переданы органам прокуратуры Российской Федерации, что только усилило возможность влияния на избирательный процесс со стороны органов государственной власти. В дополнение к этому была исключена обязанность комиссии рассматривать на своих заседаниях особые мнения, подготовленные несогласными с решениями комиссии членами. Теперь их роль стала сугубо формальной, их подготовка более не влекла каких-либо юридических последствий<sup>35</sup>.

**Четвертая группа поправок** направлена на ограничение возможностей общества по контролю за избирательным процессом и защите нарушенных прав. Поправки этой группы касаются в первую очередь различных форм мониторинга и наблюдения за выборами на всех этапах кампании. В первую очередь речь идет о субъектном составе контролеров, об их правомочиях, о формах взаимодействия с избирательными комиссиями, с государством, с местным самоуправлением и о правовых последствиях их деятельности. Потому что, если государство заинтересовано в получении определенного результата на выборах, оно будет стремиться максимально сократить возможности общественных контроллеров и усложнить их деятельность.

С 2005 г. общественные объединения были лишены права назначения наблюдателей<sup>36</sup>. Без права самостоятельного назначения наблюдателей такие объединения были поставлены в зависимость от партий и кандидатов, преследующих собственные цели в рамках избирательных кампаний, либо были вынуждены использовать другие способы контроля. Например, направлять на участки своих представителей в качестве сотрудников средств массовой информации, обладающих, впрочем, относительно ограниченным арсеналом прав, связанных непосредственно с наблюдением.

Но даже в статусе сотрудников средств массовой информации представителям наблюдательских объединений удавалось достаточно эффективно фиксировать нарушения. Ответной реакцией государства стало усложнение порядка назначения таких контролеров. С 2015 г. было введено требование о том, что будущий представитель СМИ на избирательном участке должен проработать в соответствующей редакции не менее полугода. Тем самым общественные

наблюдатели оказались вынуждены формировать корпус своих представителей с большим запасом времени, тогда как ранее представитель СМИ мог быть назначен и отправлен на участок непосредственно в день голосования.

Неоднозначная ситуация сложилась и с полномочиями наблюдателей. Даже предоставляя им определенные права, законодатель ограничивал их самыми разными оговорками. Так, например, в 2016 г. в Закон «Об основных гарантиях...» 2002 г. наконец-то было включено право наблюдателявести видео- и фотосъемку на избирательном участке. Однако осуществлять ее можно только после предварительного уведомления председателя, заместителя председателя или секретаря комиссии. И только с того места, которое определит председатель комиссии<sup>37</sup>.

Таким образом, в российское избирательное законодательство был вмонтирован целый комплекс мер, направленных на ограничение возможностей общественного контроля.

И наконец, последняя, пятая группа поправок касается правил определения результатов выборов — выбора избирательной формулы, посредством которой голоса избирателей трансформируются в депутатские мандаты. К сожалению, любая избирательная формула в той или иной степени искажает результаты волеизъявления, и задачей демократического законодательства является максимальное нивелирование этой проблемы. Однако в России группа поправок, наоборот, направлена именно на использование скрытых свойств различных избирательных формул в интересах определенных кандидатов и партий. При этом как полная смена формулы, так и внесение в нее незначительных изменений способны создать условия для вполне легального перераспределения мандатов между победителями.

На протяжении многих лет избирательная формула при формировании персонального состава депутатов Государственной Думы оставалась без изменений — половина депутатов избиралась в одномандатных округах по мажоритарной системе относительного большинства, а другая половина — в общефедеральном округе по пропорциональной системе с использованием квоты Хэра, правила наибольшего остатка и 5-процентного заградительного барьера. При этом допускалось блокирование между различными избирательными объединениями. Порог явки устанавливался в 25% от числа избирателей. В избирательных бюллетенях присутствовала строка «против всех». Таковы основные элементы формулы, использовавшейся с 1993 по 2003 г. В последующие годы все они были так или иначе изменены.

<sup>35</sup> Подпункт «е» п. 27 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>36</sup> Подпункт «б» п. 29 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>37</sup> Подпункт «ж» п. 2 ст. 1 Федерального закона от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части деятельности наблюдателей» // СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 917.

С 2005 г. в России введена полностью пропорциональная избирательная система с использованием квоты Хэра и правилом наибольшего остатка, хотя высказывались предложения и о переходе на метод делителей Империали. Сам по себе отказ от одномандатных округов означал полный переход на партийные выборы и вписывался в логику снижения политической конкуренции, повышения контроля за выборами и обеспечения парламентского большинства для партии власти.

После исключения из избирательного процесса всех общественных объединений, кроме политических партий, и кратного сокращения численности последних возможности выбора у избирателей резко сократились — в бюллетене осталось лишь сильно ограниченное число вариантов выбора. В этих условиях использование при распределении мандатов квоты Хэра усиливало преимущество партии-фаворита. Правда, в стенах парламента озвучивались и более радикальные предложения — о переходе к использованию метода делителей Империали, откровенно способствующего еще большему повышению результата лидирующей партии за счет «аутсайдеров». Но, как уже говорилось, в масштабах парламента, состоящего из 450 депутатов, этот метод был признан недостаточно эффективным.

В 2014 г. избирательная система вновь изменена. Власть была вынуждена вернуть смешанную систему с одномандатными округами, поскольку при резком снижении рейтинга правящей партии сохранение полностью пропорциональных выборов грозило ей потерей парламентского большинства. И наоборот, в сочетании с одномандатными выборами при полностью выстроенной вертикали избирательных комиссий гарантировало сохранение и, возможно, даже увеличение количества депутатских мандатов.

Несвязанная смешанная система, при которой результаты одномандатных выборов не учитываются при определении результатов выборов по пропорциональной системе, а просто прибавляются к ним, максимально способствовала достижению этой цели, и она была успешно достигнута. В результате правящая партия получила 76,22% мест в Государственной Думе при 54,2% голосов по партийным спискам. То есть *использование особенностей избирательной системы в конкретных политических условиях дало суммарное искажение представительности парламента в 22%*.

Величина заградительного барьера также была предметом неоднократных изменений в течение нескольких избирательных циклов. Так, еще Законом «О выборах депутатов...» 2002 г. было закреплено, что следующие после ближайших выборов 2007 г. пройдут с использованием 7-процентного барьера. Закон «О выборах депутатов...» 2005 г. это подтвердил. Повышение величины барьера было напрямую связано с задачей ограничения конкуренции на выборах, поскольку преследовало цель выведения из предвыборного процесса ряда политических акторов. Увеличенный барьер должен был гарантировать непопадание в состав Государственной Думы отно-

сительно небольших партий, сохранивших государственную регистрацию после партийной реформы. В итоге барьер преодолели только четыре партии, которые на многие годы остались единственными парламентскими, но при этом вовсе не отражали всей палитры политической жизни страны.

В последующие годы после решения ЕСПЧ по делу Республиканской партии против России, в котором величина заградительного барьера была поставлена под сомнение, к этой величине были введены определенные оговорки — нормы о так называемых льготных мандатах для партий, не преодолевших барьер, но набравших тем не менее существенное количество голосов. Так, один мандат полагался партии, набравшей от 5 до 6% голосов, и два мандата — набравшей от 6 до 7%. Передача одного-двух мандатов в масштабах депутатского корпуса в 450 человек была абсолютно бессмысленной, но хоть как-то имитировала демократические процедуры. Впрочем, эти положения ни разу не были использованы. В 2014 г. заградительный барьер был возвращен на уровень в 5%, однако при возврате к смешанной несвязанной системе такая мера уже не представляла никаких существенных рисков для партии-фаворита.

Как видим, все эти группы поправок достигли своей цели в такой степени, что Председатель Конституционного Суда России в своем публичном выступлении в прессе вынужден был сказать о необходимости восстановления ситуации, «чтобы у оппозиции была реальная возможность прихода к власти в рамках Конституции, т.е. на началах честной политической конкуренции»<sup>38</sup>.

«Имеющий уши да услышит, имеющий глаза да увидит»... Смысл этого древнего изречения заключается в том, что истина пребывает рядом с нами. В книге «Логика научного исследования» Карл Поппер утверждает: чтобы считать теорию эмпирически подтвержденной, необходимо продемонстрировать ее пригодность для прогнозирования будущих событий<sup>39</sup>. Здесь мы всего лишь выдвинули гипотезу о том, что содержательная классификация поправок в избирательное законодательство может являться маркером для определения истинных целей и задач власти и соответствующей им трансформации политического режима.

Выделяя группы возможных поправок в избирательное законодательство, принятие которых в итоге позволяет трансформировать демократические цели развития государства и демократические институты в их противоположность, мы предлагаем инструмент для анализа процессов, происходящих в демократических странах. Доказать эффективность этого инструмента должны жизнь и исследования, проведенные с его использованием.

<sup>38</sup> Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html> (дата обращения: 16.01.2019).

<sup>39</sup> Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011 (Библиотека Фонда «Либеральная миссия»). С. 18.

## Литература

1. Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Бузин. М., 2004. 25 с.
2. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / В.Д. Зорькин // Российская газета. 2018. 9 октября. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniiami.html> (дата обращения: 16.01.2019).
3. Инглхарт Р. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития / Р. Инглхарт, К. Вельцель. М. : Новое издательство, 2011. 464 с.
4. Макаревич К.К. Избирательные комиссии как институт политических выборов: состояние и оптимизация функционирования в современной России : дис. ... канд. полит. наук / К.К. Макаревич. Орел, 2004. 199 с.
5. Макарцев А.А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса / А.А. Макарцев // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13). С. 51–60.
6. Солопов М., Химшиашвили П. Более 5 млн россиян должны уведомить о втором гражданстве до конца года / М. Солопов, П. Химшиашвили // РБК. 02.06.2015. URL: <https://www.rbc.ru/society/02/06/2015/556dc5c89a79472805721461> (дата обращения: 16.01.2019).
7. Финансирование политических партий и избирательных кампаний. Руководство по финансированию политической деятельности / под ред. С. Джоунса, М. Омана и Э. Фальгера. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-RU.pdf> (дата обращения: 16.01.2019).
8. Чуров В.Е. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель / В.Е. Чуров, Б.С. Эбзеев // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.
9. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо. М. : Юристъ, 2001. 296 с.
10. Шейнис В.Л. Почему в России нет оппозиции. Взгляд юриста / В.Л. Шейнис. URL: <http://www.specletter.com/vbory/2008-11-15/pochemu-v-rossii-net-oppozitsii-vzgljad-jurista.html> (дата обращения: 16.01.2019).

## ЧИТАЙТЕ В СЛЕДУЮЩЕМ ВЫПУСКЕ ЖУРНАЛА:

**Боброва Н.А.** Особенности предмета конституционного права как метаотрасли

**Баринов Э.Э.** Политико-правовые аспекты конституционной культуры

**Клычев Р.А.** Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия

**Дубровина Е.П.** О предложениях Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО» по реформированию избирательной системы Российской Федерации

**Юсубов Э.С., Сизов П.Н.** О необходимости принятия Избирательного кодекса России

**Смирнова Е.С.** Проблема определения прав лиц с множественным гражданством: движение от конституционного права к праву международному

**Гасанов Ю.А.** Конституционные угрозы двойного гражданства

**Пучкова В.В.** Совершенствование обеспечения конституционного права на охрану здоровья

**Тумусова Т.Н.** Конституционно-правовая идентичность коренных народов

**Малютин Н.С.** Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: нужен ли этот институт?

**Шеховцов В.А.** Этапы создания действующей Конституции России

**Джангирян Ж.Д.** Проблемы реализации формы правления, установленной Конституцией Республики Армения