



УДК 324.843



Андрей Александрович КОНДРАШЕВ,

заведующий кафедрой конституционного,
административного и муниципального права
Юридического института
Сибирского федерального университета
(г. Красноярск),
доктор юридических наук

legis75@mail.ru

НОВЕЛЛЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ 2020-2025: PRO ET CONTRA

AMENDMENTS TO THE RUSSIAN ELECTORAL LEGISLATION 2020-2025: PROS AND CONS

В статье анализируются поправки избирательного законодательства, внесенные за период с 2020 по 2025 годы. Эти новации классифицированы автором в три группы, исходя из критерия влияния на реализацию избирательных прав граждан и соответствия требованиям Конституции РФ и международных стандартов: поправки, улучшающие реализацию избирательных прав, условно «нейтральные» новеллы и нормы, создающие препятствия в реализации прав граждан на участие в выборах и определении их волеизъявления. Отмечается, что законодателю необходимо в ходе нового обновления Конституции России ввести в нее главу, посвященную избирательной системе, с целью более избежать постоянных и политизированных корректировок избирательного законодательства, детально урегулировать систему избирательных правоотношений, чтобы повысить доверие граждан к результатам выборов, снизить абсентеизм и одновременно избежать делегитимации государственных институтов, формируемых посредством выборов.

The article analyzes the amendments to the electoral legislation introduced in the period from 2020 to 2025. The author classifies these innovations into three groups based on the criterion of their impact on the implementation of citizens' electoral rights and compliance with the such requirements of the Constitution and international standards as: amendments that improve the implementation of electoral rights, conditionally «neutral» innovations and norms that create obstacles to the implementation of citizens' rights to participate in elections and determination of their expression of will. It is noted that during the new update of the Constitution of Russia the legislator needs to introduce a chapter devoted to the electoral system in order to avoid constant and politicized corrections in the electoral legislation, to regulate in detail the system of electoral legal relations in order to increase citizens' trust in the election results, to reduce absenteeism and at the same time avoid the delegitimization of state institutions formed through elections.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, избирательные права граждан, дистанционное электронное голосование, избирательные цензы.

Keywords: *electoral system, elections, citizens' electoral rights, remote e-voting, electoral qualifications.*

С 2020 года изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» вносились 26 раз. Причем часто изменения принимают-

ся в последний год, причем шесть – менее чем за четыре месяца до старта избирательной кампании (например, в 2021 году).

Проведение голосования по поправкам в Конституцию РФ фактически вне рамок тре-



бований избирательного законодательства, как отмечается в литературе, свобода выбора организационных форм, отвечающих прежде всего принципу политической целесообразности, при необходимости соблюдения эпидемиологической безопасности участников голосования, позволили власти использовать новые незарегулированные и логически обоснованные правовые механизмы многодневного голосования [11, с. 41].

Если мы изучим решения Конституционного Суда РФ по вопросам регулирования выборов за последние лет 5-7, то увидим, что в них, с одной стороны, отмечается незыблемость конституционных принципов и положений, закрепленных в тексте Конституции РФ, а с другой – «фрагментарность правового регулирования выборов», «дефектность нормативной базы избирательных правоотношений», допускающей произвольность толкования и применения закона, «содержательную неопределенность положений избирательного законодательства», создающего основу для возникновения избирательных споров [5, с.2]

Отдельные авторы указывают, что отсутствие стабильности избирательного законодательства является одной из причин низкой активности россиян на выборах любого уровня [8, с.166]. По справедливому замечанию Е.И. Колюшина, именно вследствие частого изменения избирательного законодательства каждые следующие выборы проводятся по новой правовой базе, что создает искусственные трудности в организации и проведении выборов и не способствует повышению доверия к ним со стороны населения [6, с. 165].

Действительно, нет сомнений, что Закон N 67-ФЗ, в который внесено уже около 300 изменений, в том числе практически к каждым федеральным выборам, превратился в определенной мере политический инструмент, с помощью которого партия правящего большинства юридическими методами усложняла условия конкурентной борьбы на выборах для своих политических конкурентов

[1, с.14.]. Конечно, в таких заявлениях ряда исследователей можно усмотреть и субъективные утверждения, но сложно оспаривать их основной вывод: постоянные и цикличные корректировки законодательства о выборах снижают доверие избирателей к самому институту выборов.

В рамках одной статьи невозможно проследить все изменения, внесенные в избирательное законодательство с 1997 года, поэтому попробуем классифицировать и проанализировать наиболее значимые изменения, произошедшие с 2020 года. Причем эти изменения коснулись почти всех стадий избирательной кампании: от сбора подписей и агитации до обжалования результатов выборов.

Можно выделить три группы или категории изменений избирательного законодательства в зависимости от того, насколько они улучшают реализацию избирательных прав граждан или насколько способны потенциально привести к возможным нарушениям избирательных прав.

1. Поправки, безусловно, положительные и направленные на более эффективную реализацию избирательных прав гражданами России.

В значительной мере эти изменения, связаны с решениями Конституционного Суда РФ. Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 12 марта 2021 года N 6-П¹ признано не соответствующим Конституции России положение Федерального закона N 67-ФЗ «в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования данное законоположение не предусматривает для суда, рассматривающего дело об отмене решения избирательной комиссии о регистрации кандидата в связи с представлением им в избирательную комиссию документов для уведомления о своем выдвижении и регистрации, содержащих неполные сведения о кандидате или не отвечающих требованиям закона к оформлению документов, необходимость учесть факт неизвещения (несвоев-

1 По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова : постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2021 N 6-П //Собрание законодательства РФ. 2021. N 12. Ст. 2131.



ременного извещения) избирательной комиссией кандидата об этих нарушениях как обстоятельство, исключающее отмену решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, 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».

Федеральный закон от 30 апреля 2021 года N 115-ФЗ¹ предусмотрел то, что требовал Конституционный Суд РФ, правда, немного в другой формулировке: «если эти нарушения являлись очевидными для избирательной комиссии и не были известны и не могли быть известны кандидату, избирательному объединению на момент представления документов в избирательную комиссию. Под очевидными нарушениями понимаются нарушения, выявление которых возможно без проведения проверки сведений, содержащихся в документах, представленных в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата (списка кандидатов)».

Не столь однозначно отреагировали законодатели еще на одно постановление Конституционного Суда России – от 24 марта 2020 года N 12-П². В нем была признана не соответствующей Конституции РФ норма Кодекса административного судопроизводства «в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она предусматривает отказ в рассмотрении (в удовлетворении) судом административного искового заявления, касающегося решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, в связи с пропуском заявителем (кандидатом) десятидневного срока обращения в суд, установленного данным Кодексом, в случае предварительного обжалования таким зая-

вителем (кандидатом) решения об отказе в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию».

В уже процитированном Федеральном законе от 30 апреля 2021 года N 115-ФЗ было учтено это требование Суда и предоставлена возможность кандидатам обжаловать отказ в регистрации сначала в вышестоящую избирательную комиссию, а затем и в суд. Для этого срок подачи искового заявления в суд был скорректирован: «в течение пяти дней со дня принятия соответствующей комиссией решения об оставлении жалобы без удовлетворения».

Также Федеральным законом N 115-ФЗ были уточнены правила «дней тишины» для случая многодневного голосования. В этом случае предвыборная агитация запрещается в течение всех дней голосования, а запрет для дня, предшествующего дню голосования, не действует.

Кроме того, были внесены поправки, исключившие возможность отказа избирательными комиссиями от использования бумажных бюллетеней при проведении дистанционного электронного голосования. В соответствии с новыми положениями при проведении электронного голосования должна быть обеспечена возможность голосования с использованием бюллетеней на бумажном носителе. Таким образом, у граждан будет установлена официально альтернатива использованию голосования в дистанционном режиме³.

2. Вторую группу изменений законодательства о выборах составляют «нейтральные» поправки с позиции реализации избирательных прав и, возможно, приемлемые в эпоху пандемии, и разного рода ограничений на публичные мероприятия, но потенциально способные усложнить процесс реализации гражданами своих избирательных прав.

1 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30.04.2021 N 115-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2021. N 18. Ст. 3059

2 По делу о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.А. Брюхановой и Е.Л. Русаковой : постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2020 N 12-П //Собрание законодательства РФ.2020. N 15 (часть IV). Ст. 2431.

3 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23.05.2025 N 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2025. N 21. Ст. 2536.



Целый ряд изменений правил выдвижения и регистрации кандидатов был внесен Федеральным законом от 23 мая 2020 года N 154-ФЗ¹. Так, в частности, был введен единый образец подписного листа; избиратель в подписном листе должен не только собственноручно поставить дату внесения подписи, но также собственноручно указать свои фамилию, имя и отчество; в подписном листе должно быть строго пять строк (а почему не 6 или 7?), а в одной папке должно быть не более 100 листов.

Эти изменения в основном затрудняют сбор подписей и повышают возможности по признанию их недействительными решениями избиркомов. Например, требование пяти строк не позволяет кандидатам делать подписной лист удобным для их работы и является совершенно избыточным правовым регулированием.

Новым шагом стал Федеральный закон от 31 июля 2020 года N 267-ФЗ², который впервые определил, что голосование может проводиться «в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней», или, если перевести это на понятный язык, – в течение двух или трех дней. Для выборов в Государственную Думу такое решение имеет право принять ЦИК России не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов. Введение многодневного голосования существенно снижает возможности граждан, кандидатов и партий убедиться в честности подсчета, создает дополнительные условия для недоверия граждан к итогам голосования и снижает уровень доверия к выборам. Ведь крайне сложно и затратно (даже для крупных партий, не говоря уже о малых!) обеспечить присутствие наблюдателей в течение 3 дней голосования. Более того, сложности появ-

ляются и с обучением детей в школах, где в 90% случаев и расположены избирательные участки, так как именно учителя на практике на 80-90% состоят в участковых избирательных комиссиях. Это приводит к переводу детей в дистант или вообще прекращению обучения в пятницу и субботу.

Уже упомянутым Федеральным законом N 154-ФЗ было разрешено так называемое «дистанционное электронное голосование». Также закон разрешил досрочное голосование вне помещения для голосования, «в том числе на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах)» плюс «голосование групп избирателей, которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено».

Федеральным законом от 14 марта 2022 года N 60-ФЗ³ в закон была введена статья 64.1, посвященная регулированию «дистанционного голосования», но, несмотря на наличие целых 20 пунктов, многие вопросы остались вне регламентации в законодательной формуле. Проблема в том, что ДЭГ имеет множество пробелов, которые зачастую и невозможно решить в рамках действующей системы правового регулирования: отсутствие возможности независимого наблюдения за его проведением и результатами, невозможность независимой проверки достоверности определения результатов волеизъявления избирателей, неясность в процедуре сбора доказательств для оспаривания его результатов, и неопределенность субъекта, который отвечает за несоответствие результата электронного голосования объективным фактам. И до недавнего времени все правовое регу-

1 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23.05.2020 N 154-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2020. N 21. Ст. 3233.

2 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 N 267-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. N 31 (часть I). Ст. 5026.

3 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 14.03.2022 N 60-ФЗ (ред. от 29.05.2023) // Собрание законодательства РФ. 2022. N 12. Ст. 1787.



лирование ДЭГ производилось только на основе подзаконных актов ЦИК РФ¹.

Конституционный Суд РФ уже как минимум дважды анализировал нормы ФЗ N 67-ФЗ на предмет конституционности положений, допускающих использование ДЭГ на выборах в России. Так в 2022 году, рассматривая дело по жалобе кандидата М.С. Лобанова, мотивированной отсутствием обеспечения при использовании ДЭГ тайны голосования, надлежащей идентификации избирателей, а также должной гласности и открытости выборов, в своем определении² не счел приведенные доводы аргументированными, отметив наличие субсидиарных способов реализации активного избирательного права в качестве положительного опыта, подкрепленного зарубежной практикой, а также достаточную нормативную базу, обеспечивающую соблюдение принципов голосования.

В 2024 году Конституционный Суд РФ³ также отклонил жалобу кандидата Д.Е. Карасева, который указывал, что в рамках ДЭГ не обеспечивается открытость и прозрачность в ходе подсчета голосов, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также объективная и всесторонняя проверка в судебном порядке допущенных при этом нарушений; и то, что к коду государственной информационной системы отсутствует независимый доступ». Суд фактически устранился от ответа на вопросы, поставленные в жалобе, указав, что судами должны были быть выявлены конкретные и существенные нарушения, повлиявшие на выражение действительной воли избирателей.

Также упомянутым выше законом были уточнены основания и процедура отстранения члена участковой избирательной комиссии от участия в работе данной комиссии, решение об удалении наблюдателя или иного лица из помещения для голосования – такие решение может быть принято только судом по месту нахождения участковой избирательной комиссии (территориальной избирательной комиссии, окружной избирательной комиссии), а решение об удалении наблюдателя или иного лица из помещения для голосования избирательного участка, образованного за пределами территории Российской Федерации, принимается участковой избирательной комиссией в письменной форме.

В целом предложенные изменения создают большие удобства для некоторых категорий избирателей. Однако гораздо более существенно, что одновременно они создают большие возможности для злоупотреблений со стороны административного ресурса и в целом могут снижать доверие граждан к результатам выборов.

3. И, наконец, третья категория избирательных новелл – это законы, которые содержат правила, которые не укладываются в международные стандарты реализации избирательных прав и устанавливают явно несоразмерные для граждан ограничения избирательных прав. Федеральный закон от 23 мая 2020 года N 153-ФЗ⁴ добавил в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» новый пункт с основаниями для

1 О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования : постановление ЦИК России от 08.06.2022 N 86/715-8 // Вестник ЦИК России. 2022. N 5; О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем : постановление ЦИК России от 08.06.2022 N 86/716-8 (ред. от 14.06.2024) // Вестник ЦИК России. 2022. N 5.

2 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лобанова Михаила Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями федеральных законов... и Порядка дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года : определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2022 N 2568-О // СПС «КонсультантПлюс».

3 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карасева Дмитрия Евгеньевича на нарушение его конституционных прав пунктами 6, 8, 13 и 19 статьи 64.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частью 5 статьи 16 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» : определение Конституционного Суда РФ от 27.02.2025 N 330-О // СПС «КонсультантПлюс».

4 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23.05.2020 N 153-ФЗ (ред. от 14.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 2020. N 21. Ст. 3232.



лишения граждан России пассивного избирательного права. Согласно ему, данного права лишаются граждане, осужденные к лишению свободы за преступления средней тяжести. Всего в пункте перечислены полсотни составов преступлений, не только тяжких или особо тяжких, но и средней тяжести. Лица, осужденные за эти преступления к лишению свободы, лишаются права быть избранными до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости. Обоснованность таких ограничений вызывает сомнения, ведь под лишение пассивного избирательного права могут попасть миллионы российских граждан, причем без учета конституционности такого рода массовых ограничений.

Следующий удар по пассивному избирательному праву был нанесен Федеральным законом от 4 июня 2021 года № 157-ФЗ¹. Данный закон лишает пассивного избирательного права граждан России, причастных к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности в связи с признанием ее экстремистской или террористической организацией. Закон этот не вполне юридически корректен, в первую очередь из-за того, что предусматривает обратную силу: он карает за действия, которые в момент их совершения не считались противозаконными. Кроме того, формулировки для ряда действий, подпадающих под столь серьезную санкцию, как лишение пассивного избирательного права (высказывания поддержки в Интернете, оказание различной помощи), довольно размытые, что создает большие возможности для произвола в отношении оппозиционно настроенных граждан.

1 О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Федеральный закон от 04.06.2021 № 157-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 23. Ст. 3916.

2 См.: Решение Бердского городского суда Новосибирской области от 16.08.2021 по делу № 2а-1574/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

3 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлосберга Льва Марковича на нарушение его конституционных прав пунктом 3.6 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также частями 8.1, 8.2 и 8.4 статьи 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2022 № 1710-О // СПС «КонсультантПлюс».

Как правильно указывается в литературе, «слабая дифференциация ценза по субъектам его применения приводит к тому, что все лица, причастные к деятельности организации до признания ее экстремистской или террористической, независимо от совершения лицом конкретных противоправных действий, ограничиваются в реализации пассивного избирательного права, что вызывает большое количество вопросов с точки зрения соответствия принципу индивидуализации юридической ответственности [3, с. 42]. В связи с этим нарушается ряд выделяемых в науке принципов конституционно-правовой ответственности: главным образом принципы соразмерности использования конституционных санкций совершенному правонарушению и наступления конституционно-правовой ответственности за вину [подр.: 7, с. 47]. Кроме того, установление «причастности» к деятельности экстремистской организации на основании справок, заключений органов власти и свидетельских показаний не соответствует требованиям закона, так как не основывается на конкретном судебном решении, но судебная практика идет по пути признания достаточным именно таких «доказательств» для отказа в регистрации кандидатам на выборы². При этом Конституционный Суд РФ однозначно указал, что «понятие «причастность» предполагает, что запрет быть избранным ... может обуславливаться лишь наличием установленных в судебном порядке фактов, объективно и недвусмысленно свидетельствующих о деяниях гражданина в связи именно с такими целями и (или) формами деятельности объединения, которые определяют его экстремистский характер»³.

К поправкам, ограничивающим пассивное избирательное право, примыкают и



ограничения, введенные Федеральным законом от 20 апреля 2021 года N 91-ФЗ¹. Закон этот, во-первых, касается граждан, включенных в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, и (или) информация о которых включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, а также граждан, аффилированных с выполняющим функции иностранного агента лицом (учредители, члены, участники, руководители организаций, признанных иностранными агентами, а также граждане, получавшие от этих организаций денежную или иную имущественную помощь). Эти граждане-«иноагенты» данным законом не лишались пассивного избирательного права. Однако, если они становятся кандидатами, информация об их статусе «иностранного агента» или аффилиации с «иностраным агентом» должна присутствовать во всех документах: заявлении о согласии баллотироваться, подписном листе, бюллетене, агитационных материалах и т.п. Таким образом, эта новелла также имела совершенно целенаправленный характер, и призвана была создать неблагоприятные условия для избирательной кампании кандидатов, связанных с организациями, объявленными «иностранными агентами» – а таковыми уже признано довольно большое число граждан, занимающихся общественно-политической деятельностью, и даже бывших депутатами представительных органов различных уровней.

Но спустя почти 3 года новым Федеральным законом N 99-ФЗ «иноагентов» фактически полностью лишили пассивного избирательного права, правда, оставив некую

возможность подать документы на выдвижение в качестве кандидата, но при этом к моменту регистрации, этот статус у кандидата должен быть снят по решению Минюста РФ².

Абсолютно иной подход мы можем наблюдать в практике Европейского суда по правам человека, это можно продемонстрировать логикой признания противоречащим требованиям Европейской конвенции абсолютного запрета, установленный в российском избирательном законе в 2006 году на выдвижение кандидатов, имеющих дополнительное иностранное гражданство или вид на жительство в иностранном государстве. К тому моменту, когда Российская Федерация уже вышла из Конвенции о защите прав человека и основных свобод³ (далее – Конвенция), Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) принял решение по тому же вопросу об ограничении пассивного избирательного права российских граждан, по которому ранее Конституционный Суд РФ высказался в определении от 4 декабря 2007 года N 797-О-О⁴, при этом судебные акты были приняты по жалобе одного и того же гражданина. С учетом этого мы можем констатировать, что правовые позиции данных судов и подходы, которыми они руководствовались, с очевидностью различаются, в том числе по вопросу о значимости гражданской верности для реализации права быть избранным в органы публичной власти. В решении от 4 октября 2022 года⁵ Европейский суд по правам человека при использовании так называемого «теста на пропорциональность» определил: «Суд признает, что требование об уверенности в лояльности к государству может составлять законную цель ограничения избирательных

1 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 20.04.2021 N 91-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. N 17. Ст. 2877.

2 О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 15.05.2024 N 99-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2024. N 21. Ст. 2650.

3 Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 24.06.2013) // Бюллетень международных договоров. 2001. N 3.

4 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 N 797-О-О // Собрание законодательства РФ. 2007. N 5. Ст. 6533.

5 European Court of Human Rights Kara-Murza v. Russia - 2513/14 Judgment 04.10.2022 [Section III]. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13803> (дата обращения: 29.04.2025).



права. Однако суду не было представлено ни одного доказательства проявления нелояльности к государству со стороны депутатов парламента, имевших иностранное гражданство, до введения в 2006 году соответствующего запрета в законодательство. С учетом этого, вопрос о наличии законной цели ограничения права остается открытым».

ЕСПЧ в том же решении четко указал, что ранее им был установлен достигнутый европейскими странами консенсус о возможности участия в выборах «бипатридов», однако при этом не исключаются различные страновые подходы, которые могут быть оправданы наличием особых исторических или политических соображений, которые делают необходимой более ограничительную практику отдельных государств. При этом российские власти не выдвинули никаких исторических или политических соображений, объясняющих необходимость оспариваемой меры, как и не было доказано, что существует внешняя угроза независимости России или ее демократии. Фактически ЕСПЧ признал, что возможно индивидуализировать ограничения избирательных прав и обязательно учитывающий поведение конкретных лиц, а отнюдь не некую «предполагаемую» угрозу, исходящую от какой-либо группы лиц.

Как отмечает И.А. Третьяк, подход Европейского суда по правам человека к пониманию избирательных прав основан на индивидуализации допустимых ограничений, а также инклюзивности, направленной на включение как можно большего числа граждан в избирательный процесс. Идею гражданской верности или лояльности государству Суд категорически не отвергает, но утверждает, что в основе такого ценза должны лежать исторические или политические соображения и фактическая, а не предполагаемая угроза государственному суверенитету, исходящая от таких граждан [10, с. 8].

ЕСПЧ в новом решении от 22 октября 2024 года¹, рассматривая жалобы более 100 заявителей, признанных иноагентами, отме-

тил, что «новые ограничения для «иностран- ных агентов», постепенно исключают их из различных аспектов общественной жизни и гражданской деятельности, таких как заня- тие государственных должностей, участие в избирательных комиссиях, поддержка поли- тических кампаний, обучение несовершен- нолетних и создание контента для детей, усилили восприятие того, что организации и лица, являющиеся «иностранными агентами», представляют угрозу для общества и должны рассматриваться с подозрением и не допу- скаться в деликатные сферы, и следователь- но, установленные ограничения независимо от их фактической деятельности или характе- ра предполагаемой иностранной поддержки, кажутся несоразмерными любой законной цели. Суд пришел к выводу, что законода- тельная база «иностранных агентов» и ее при- менение к заявителям были произвольными и не были «необходимыми в демократическом обществе», и более того, такое законода- тельство способствовало сокращению демокра- тического пространства, создавая атмосферу подозрительности и недоверия к субъектам гражданского общества и независимым голо- сам, тем самым подрывая сами основы демо- кратии.

Г.Д. Садовникова, отмечая, что избира- тельное право не выделено в действующей Конституции РФ в самостоятельный струк- турный элемент, предлагает целесообразным признать институт избирательного права в числе системообразующих наряду с основами конституционного строя, правового статуса личности, формирования и функционирова- ния системы органов публичной власти и фе- деративным устройством [9, с. 88]. Действи- тельно, значимость института избирательного права в системе конституционного права не подлежит сомнению, так как именно приме- нение соответствующих норм формирует го- сударственную власть, а следовательно, спо- собствует сменяемости власти, обновлению политических сил, которые занимают высшие государственные должности в ходе выборов.

1 European Court of Human Rights CASE OF KOBALIYA AND OTHERS v. RUSSIA - 39446/16 and 106 others judgment 22 October 2024. URL: [https:// hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-237425%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-237425%22]})(дата обращения: 29.04.2025).



Представляется, что во многом корень проблем с постоянным корректированием и очередными новациями в регламентации электорального законодательства связан и с отсутствием конституционных основ регулирования избирательной системы страны. Как верно отмечает В.И. Ерыгина, «определенные сложности в процессе гарантирования избирательных прав создает сама Конституция РФ, так как в ней отсутствуют положения об избирательной системе или норме представительства в одномандатных избирательных округах» [4, с.49].

Именно поэтому следует согласиться с предложениями отдельных исследователей, что представляется актуальным обсуждение вопроса о закреплении в Конституции Российской Федерации объединенных в едином структурном элементе текста норм, специально посвященных избирательной системе в ее широком понимании в целях установления принципов и положений, которые обязан будет учитывать законодатель при желании принятия новых правовых актов и внесении изменений в акты действующие [2, с. 69].

Представляется важным, чтобы при очередном обновлении Конституции России была выделена отдельная глава, посвященная регулированию избирательной системы в России, включая установление исчерпывающего перечня ограничений (цензов) для участия в выборах, основных принципов избирательного права, выбора избирательной системы на соответствующих выборах, условий и пределов использования дистанционного голосования на выборах, переносов выборов, условий для регистрации кандидатов на выборах, формирование, видов и статуса избирательных комиссий и т.д. Отсутствие такого конституционного регулирования приводит к тому, что практически перед каждым федеральными выборами происходит своего рода «подстройка» норм законодательства под интересы определенных политических сил, что снижает как доверие избирателей к выборам, так делегитимирует органы власти, формируемые посредством выборов, а также усиливает абсентеизм среди населения нашей страны.

Библиографический список

1. Боброва, Н.А. Анализ некоторых избирательных законов: ущемление демократии или гарантия стабильности конституционного строя / Н.А. Боброва, В.В. Сошников // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2022. – № 2. – С. 12-21.
2. Дресвянин, Д.А. Конституционное регулирование избирательной системы в контексте обеспечения стабильности избирательного законодательства / Д.А. Дресвянин // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 3. – С. 62- 69.
3. Евстафьев, А.И. Новый ценз пассивного избирательного права: причастность к деятельности террористической или экстремистской организации / А.И. Евстафьев, М.А. Дегтярев // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 3. – С. 40-45.
4. Ерыгина, В.И. Конституционные гарантии реализации избирательных прав граждан и политических партий / В.И. Ерыгина // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 6. – С. 47-53.
5. Игнатенко, В.В. Содержательная неопределенность правового регулирования выборов как предмет конституционно-судебной оценки в Российской Федерации / В.В. Игнатенко, А.А. Петров // Журнал конституционного правосудия. – 2022. – № 6. – С. 1-7.
6. Колюшин, Е.И. Совершенствование федеральных основ избирательного права и процесса / Е.И. Колюшин // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях:



основные конституционно-правовые проблемы : учебно-метод. комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2015. – 550 с.

7. Кондрашев, А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / А.А. Кондрашев. – М., 2011. – 56 с.

8. Лукьяненко, Ю.В. К вопросу о стабильности российского избирательного законодательства / Ю.В. Лукьяненко // Территория науки. – 2015. – N 3. – С. 164-168.

9. Садовникова, Г.Д. Системообразующие институты конституционного права / Г.Д. Садовникова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – N 10. – С. 84-91.

10. Третьяк, И.А. Ценз гражданской верности или лояльности к государству как ограничение избирательных прав граждан в России на современном этапе / И.А. Третьяк // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – N 12. – С. 6-9.

11. Туришева, Н.Ю. Активное избирательное право: развитие форм реализации / Н.Ю. Туришева // Журнал российского права. – 2021. – N 6. – С. 37-47.