



Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос»

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
Правовые особенности выборов
депутатов Государственной думы
Российской Федерации
19 сентября 2021 года**

Москва, 1 июля 2021 г.

Оглавление

Введение	3
Ключевые выводы	4
1. Отсутствие стабильности избирательного законодательства	6
2. Анализ содержания принятых поправок в избирательное законодательство	9
2.1. Ограничения пассивного избирательного права и другие ограничения	9
2.2. Изменения правил выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов	13
2.3. Введение голосования по месту нахождения вместо открепительных удостоверений	16
2.4. Введение многодневного голосования	16
2.5. Изменение правил голосования	17
2.6. Изменение правил наблюдения за выборами	18
2.7. Изменение правил формирования избирательных комиссий	18
2.8. Изменение правил формирования федеральных списков	19
2.9. Изменение правил формирования избирательного бюллетеня	19
2.10. Изменение правил предвыборной агитации	20
2.11. Неурегулированность статуса новой федеральной территории в избирательном законодательстве	20
3. Изменения в партийной системе	22

Введение

Выборы депутатов Государственной думы Российской Федерации восьмого созыва проходят в условиях усиления репрессивной составляющей законодательства и правоприменительной практики, наступления на избирательные права граждан и ухудшения условий для общественного контроля за честностью подсчета голосов.

Представленный доклад – второй в программе долгосрочного наблюдения движения «Голос» за выборами депутатов Государственной думы России. Он посвящен эволюции избирательного законодательства между 2016 годом, когда был избран действующий состав Думы, и стартом нынешней кампании, а также анализу состояния партийной системы. В каком-то смысле он дополняет и развивает [предыдущий доклад](#)¹ «Голоса», посвященный ограничению права граждан быть избранными.

¹ <https://www.golosinfo.org/articles/145272>

Ключевые выводы

1. Избирательное законодательство с момента проведения в 2016 году предыдущих выборов депутатов Государственной думы России существенно ухудшилось. Большая часть новелл, принятых в 2018–2021 годах, направлена на снижение уровня политической конкуренции на выборах и создание более благоприятных условий для фальсификаций.
2. Количество принятых существенных поправок, а также их плотность в последние месяцы перед стартом избирательной кампании говорят о том, что принцип стабильности законодательства как гарантии от злоупотребления властью не соблюдается. За период, прошедший после предыдущих выборов 2016 года, изменения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вносились 19 раз, из которых в 12 случаях были внесены существенные изменения в правила проведения основных выборов в Государственную думу. Семь из них (т.е. более половины) были приняты в последний год, причем шесть – менее чем за четыре месяца до старта избирательной кампании.
3. Многие нормы изначально нацелены на создание более благоприятных условий для «партии власти» и создания максимальных сложностей для ее политических оппонентов. Прежде всего, возросло количество оснований для лишения граждан пассивного избирательного права, а у неформальных организаторов выборов из органов исполнительной власти появились дополнительные инструменты для недопуска на выборы своих политических оппонентов. Ряд нововведений негативно скажутся на содержании публичной политической дискуссии в период кампании и информированности избирателей в целом. Речь идет о расширении полномочий по внесудебной блокировке материалов в период избирательной кампании и сокращении информации о кандидатах и партиях в бюллетене для голосования.
4. Под предлогом повышения удобства процесса голосования для избирателей был принят целый ряд норм, способствующий сокращению возможностей общества убедиться в честности подсчета голосов, а также повышению уровня злоупотребления административным ресурсом и просто фальсификаций. Это относится, прежде всего, к введению многодневного голосования, дистанционного электронного голосования, недостаточности контроля за голосованием по месту нахождения. Все это сопровождается наступлением на независимое гражданское наблюдение.

5. Невозможно однозначно оценить эволюцию законодательства в сфере регистрации кандидатов и списков кандидатов. Большинство изменений было принято под влиянием постановлений Конституционного суда России, который признал ряд прежних норм избирательного законодательства неконституционными. С одной стороны, благодаря решениям Конституционного суда России были внесены некоторые изменения, которые защищают партии и кандидатов от злоупотреблений со стороны избирательных комиссий. С другой стороны, был существенно осложнен процесс сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, а одно из постановлений Конституционного суда вообще не реализовано.
6. За пять лет, прошедших с выборов 2016 года, число политических партий, имеющих право участвовать в выборах депутатов Госдумы России, сократилось с 74 до 32. За пять лет исчезли 47 политических партий, а появились пять. Четыре партии ликвидировались добровольно, остальные 43 были ликвидированы решениями Верховного Суда России: одна партия ликвидирована за экстремистскую деятельность, четыре – за непредставление необходимых документов, 11 – из-за отсутствия необходимого числа региональных отделений, одна – за неустранение нарушений и 26 – за недостаточное участие в выборах. Количество партий, имеющих право выдвигать кандидатов без сбора подписей с 2016 года не изменилось – их 14, хотя произошли изменения в составе этих партий.

1. Отсутствие стабильности избирательного законодательства

Общепризнанные стандарты демократических выборов гласят, что одним из главных условий их реализации является стабильность законодательства. Она является показателем того, что власти не манипулируют правилами проведения выборов для получения преимущества над своими оппонентами. В международной практике речь прежде всего идет о стабильности составов и порядка формирования избирательных комиссий, нарезки округов и самого дизайна избирательной системы. В идеале важные изменения законодательства не должны применяться к ближайшим выборам, чтобы у действующих депутатов не было соблазна использовать имеющуюся власть в личных интересах. Менее существенные поправки рекомендуется принимать не менее чем за год до старта избирательной кампании.

Однако в Российской Федерации не было еще ни одной федеральной избирательной кампании, которая прошла бы без существенного изменения правил в сравнении с предыдущими аналогичными выборами.

Не станут исключением и выборы депутатов Государственной думы России 2021 года. **За период, прошедший после предыдущих выборов 2016 года, изменения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вносились 19 раз.** Однако изменения, внесенные федеральными законами от 28 декабря 2016 года № 474-ФЗ и 505-ФЗ, от 18 июня 2017 года № 127-ФЗ, от 27 декабря 2018 года № 528-ФЗ, от 27 февраля 2020 года № 27-ФЗ, носили технический характер, и эти изменения мы обсуждать не будем.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 19 февраля 2018 года № 30-ФЗ касались только дополнительных выборов в Государственную думу: было установлено, что они должны проводиться в единый день голосования.

Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 104-ФЗ внес ряд существенных изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», но изменения, внесенные им в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», носили технический характер.

Остальные 12 законов внесли существенные изменения в правила проведения основных выборов в Государственную Думу. Отметим, что семь из них (т.е. более

половины) были приняты в последний год, причем шесть – менее чем за четыре месяца до старта избирательной кампании. Вот полный перечень этих законов:

- Федеральный закон от 5 февраля 2018 года № 1-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 4 июня 2018 года № 150-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 11 декабря 2018 года № 464-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 9 марта 2021 года № 43-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 5 апреля 2021 года № 89-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 20 апреля 2021 года № 96-ФЗ «О внесении изменения в статью 39 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 30 апреля 2021 года № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 4 июня 2021 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Следует отметить, что за обсуждаемый период Конституционный суд России четыре раза принимал решения о несоответствии Конституции России ряда положений избирательного законодательства (постановления от 13 апреля 2017 года № 11-П; от 15 ноября 2018 года № 42-П; от 24 марта 2020 года № 12-П; от 12 марта 2021 года № 6-П), и три из них нашли свое отражение в принятых законах.

Количество принятых существенных поправок, а также их плотность в последние месяцы перед стартом избирательной кампании говорят о том, что принцип стабильности законодательства как гарантии от злоупотребления властью не соблюдается. Многие нормы изначально нацелены на создание более благоприятных условий для «партии власти» и создания максимальных сложностей для ее политических оппонентов.

2. Анализ содержания принятых поправок в избирательное законодательство

Сам по себе количественный анализ уже дает говорящую картину. Однако важнее содержание изменений. Далее мы проанализируем новеллы, внесенные этими законами, по разделам избирательного законодательства.

2.1. Ограничения пассивного избирательного права и другие ограничения

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 153-ФЗ 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 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. Лица, осужденные за эти преступления к лишению свободы, лишаются права быть избранными до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Однако этот закон не внес аналогичный пункт в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Это было сделано позже Федеральным законом от 5 апреля 2021 года № 89-ФЗ.

Напомним, что осужденными к лишению свободы считаются и те, кого осудили условно. Ранее аналогичные ограничения были введены для лиц, осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления. Однако для лиц, осужденных за преступления средней тяжести, условное наказание распространено в гораздо большей степени. Кроме того, среди составов преступлений, перечисленных в указанном законе, есть ряд явно политических – по которым осуждаются представители оппозиции за протестные действия. Это, в частности, «неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» (ст. 212.1), «публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» (ч. 2 ст. 280), «публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия» (ч. 2 ст. 207.2).

Отметим, что условное осуждение фактически и юридически означает признание невысокой общественной опасности осужденного и его действий. На практике же оно часто используется для осуждения лиц, чья виновность весьма сомнительна. **И в целом данная новелла, как это и предсказывалось заранее, стала использоваться для**

лишения права участвовать в выборах наиболее ярких представителей оппозиции (см. [доклад](#)² движения «Голос» о «лишенцах»).

Следующий удар по пассивному избирательному праву был нанесен Федеральным законом от 4 июня 2021 года № 157-ФЗ. Он был принят в спешном порядке и вступил в законную силу непосредственно перед тем, как несколько организаций сторонников Алексея Навального были по сомнительным основаниям признаны экстремистскими. Законопроект был внесен группой депутатов 4 мая 2021 года, принят в первом чтении 18 мая, во втором чтении 25 мая, в третьем – 26 мая. Совет Федерации одобрил его 2 июня, через два дня Президент России подписал его и опубликовал. **Таким образом, закон был принят в рекордный срок – один месяц, с нарушением сроков, установленных законами и регламентом Думы. Через пять дней, 9 июня, организации сторонников Алексея Навального были признаны судом экстремистскими.**

Этот 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.

При этом выделяются две категории причастности. К первой относятся учредители, члены коллегиального руководящего органа, руководитель, заместители руководителя, руководители региональных или других структурных подразделений и их заместители, занимавшие одну из этих позиций в срок, начинающийся за три года до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации. Эти граждане лишаются права быть избранными до истечения пяти лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации.

Ко второй категории относятся участники, члены, работники данной организации и иные лица, причастные к ее деятельности, занимавшие одну из этих позиций в срок, начинающийся за год до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации. Эти граждане лишаются права быть избранными до истечения трех лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации. При этом для данной категории лиц требуется, чтобы причастность была установлена вступившим в законную силу решением суда. Закон устанавливает, что причастностью может считаться выражение

² <https://www.golosinfo.org/articles/145272>

поддержки высказываниями, включая высказывания в сети Интернет, либо иными действиями (предоставление денежных средств, имущественной, организационно-методической, консультативной или иной помощи).

Закон этот юридически неприемлем 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, особенно учитывая значительную поддержку, которой пользовались среди данной категории граждан структуры сторонников Алексея Навального.

Легкость и произвольность лишения граждан важнейшего политического права с помощью нового закона была продемонстрирована уже на старте избирательной кампании. 21 июня окружная избирательная комиссия по выборам депутатов Государственной Думы России по округу № 201 отказала кандидату Олегу Степанову в открытии избирательного счета и регистрации финансового уполномоченного. 24 июня аналогичное решение приняла окружная избирательная комиссия по выборам депутатов Московской Городской Думы по округу № 37 в отношении кандидата Ильи Яшина.

В обоих случаях для обоснования своего решения комиссии сослались на только что внесенные в избирательное законодательство изменения, лишаящие пассивного избирательного права граждан, «причастных» к деятельности «экстремистской» организации. Однако конкретные организации в решениях комиссий не указаны. При этом в этих решениях избиркомов нет информации о наличии судебных решений, в которых устанавливалась бы «причастность» Степанова и Яшина к деятельности таких организаций. По крайней мере, комиссия в своих решениях не сослалась на какие-либо судебные решения. Нет в решениях и доказательств причастности кандидатов к «экстремистской» организации, не указано даже, какое они имеют к ней отношение.

Это яркое свидетельство правового произвола в отношении важнейшего конституционного права граждан.

В результате в сравнении с выборами 2016 года количество оснований для лишения граждан пассивного избирательного права существенно возросло. **У неформальных организаторов выборов появились дополнительные инструменты для недопуска на выборы своих политических оппонентов.** К поправкам, ограничивающим

пассивное избирательное право, примыкают и ограничения, введенные Федеральным законом от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ. 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 не лишены пассивного избирательного права. Однако, если они становятся кандидатами, информация об их статусе «иностранного агента» или аффилиации с «иностранном агентом» должна присутствовать во всех документах: заявлении о согласии баллотироваться, подписном листе, бюллетене, агитационных материалах и т.п.

Значительная часть организаций, внесенных в число «иностранных агентов», воспринимается российскими властями в качестве своих политических оппонентов и даже врагов. Например, сенатор Любовь Глебова, член комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела России, прямо говорит, что, по ее мнению, деятельность «иностранных агентов» может представлять угрозу безопасности России.

Таким образом, эта новелла также имеет совершенно целенаправленный характер, и призвана создать неблагоприятные условия для избирательной кампании кандидатов, связанных с организациями, объявленными «иностранными агентами» – а таковыми уже признано довольно большое число организаций общественно-политического и гражданского характера. Прогнозировалось расширение круга таких организаций в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 481-ФЗ. Однако ряд экспертов высказали предположение, что новелла будет иметь обратное действие: для оппозиционно настроенных граждан метка «иностранного агента» является наиболее надежным индикатором принадлежности кандидата к оппозиции. В любом случае, пока существенного расширения круга «иностранных агентов» не зафиксировано, хотя количество лиц, находящихся под угрозой причисления к ним, существенно возросло, и это само по себе может сдерживать деятельность таких организаций.

Другая новелла Федерального закона от 20 апреля 2021 года № 91-ФЗ добавляет к перечню организаций, которым запрещено участвовать в избирательных кампаниях в любой форме, новые категории организаций, введенные в последнее время: незарегистрированные общественные объединения, выполняющие функции

иностранный агент, иностранные средства массовой информации, выполняющие функции иностранного агента, российские юридические лица, информация о которых включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента.

Таким образом, ситуация с правом граждан быть избранными существенно ухудшилась в сравнении с 2016 годом.

2.2. Изменения правил выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов

Часть этих изменений связана с отмеченными выше постановлениями Конституционного суда России. Так, Постановление от 13 апреля 2017 года № 11-П признало не соответствующими Конституции России нормы Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» «в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения позволяют Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отказывать в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, если представленные для заверения этого списка документы содержат сведения о выдвижении в некоторых одномандатных избирательных округах более одного кандидата, в случае, когда решения о выдвижении кандидатов по другим одномандатным избирательным округам приняты политической партией в рамках установленных правил выдвижения и позволяют достоверно определить поименный состав кандидатов и их распределение по соответствующим одномандатным избирательным округам».

В соответствии с этим постановлением Федеральный закон от 5 февраля 2018 года № 1-ФЗ внес изменения, предусматривающие в подобных случаях исключение кандидатов из списка кандидатов-одномандатников вместо отказа в заверении целого списка. Это положительная мера, которая страхует политические партии от риска снятия с выборов их кандидатов из-за технической ошибки.

Постановлением Конституционного Суда России от 12 марта 2021 года № 6-П признано не соответствующим Конституции России положение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «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 (несвоевременного 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».

Это постановление было реализовано законодателем весьма оперативно, благодаря тому, что было включено в законопроект, предусматривающий реализацию более раннего постановления Конституционного суда (о нем речь пойдет дальше). Федеральный закон от 30 апреля 2021 года № 115-ФЗ предусмотрел то, что требовал Конституционный суд, 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)».

Практика покажет, насколько эта формулировка поможет избежать ситуаций, когда избирком намеренно не извещает кандидата об устранимых нарушениях в его документах, а затем передает информацию об этих нарушениях конкуренту.

Не столь однозначно отреагировали законодатели еще на одно Постановление Конституционного суда России – от 24 марта 2020 года № 12-П. В нем была признана не соответствующей Конституции России 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 заявителем (кандидатом) решения об отказе в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию».

Уже цитированный выше Федеральный закон от 30 апреля 2021 года № 115-ФЗ учел это постановление и предоставил возможность кандидатам обжаловать отказ в регистрации сначала в вышестоящую избирательную комиссию, а затем 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».

Однако одновременно были внесены две новеллы, уменьшившие возможности кандидата защищать свое право участвовать в выборах. Срок обжалования отказа в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию уменьшен с десяти до пяти дней. И отменено право кандидата обжаловать решение вышестоящей комиссии об оставлении жалобы без удовлетворения в избирательную комиссию следующего уровня.

Еще одно Постановление Конституционного Суда России (от 15 ноября 2018 года № 42-П) не реализовано до сих пор. Формально оно касается правил обжалования результатов выборов. Но речь в нем идет о случаях, когда избирательное объединение и (или) выдвинутые им в качестве кандидатов граждане были лишены возможности представить в избирательную комиссию документы, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов, вследствие воспрепятствования со стороны должностного лица избирательной комиссии.

Еще ряд изменений в правилах выдвижения и регистрации кандидатов был внесен Федеральным законом от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ. В отношении выборов в Государственную думу изменения следующие:

- ЦИК России должна утвердить 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 в одной папке должно быть не более 100 листов.

Эти изменения в основном затрудняют сбор подписей и повышают возможности по признанию их недействительными. Требование собственноручного указания фамилии, имени и отчества замедляет сбор подписей; учитывая, что у избирателей может быть плохой почерк, оно увеличивает долю подписей с неразборчивыми данными об избирателе и тем самым дает больше возможностей для выбраковки подписей; дополнительные возможности появляются у почерковедов, которые теперь могут браковать подписи на основании утверждений (как обычно, голословных) о несобственноручном проставлении фамилии, имени и отчества.

Требование пяти строк не позволяет кандидатам делать подписной лист удобным для их работы и является совершенно избыточным регулированием.

Следует отметить, что статья этого закона, вносящая изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», содержит новеллу, дающую возможность собирать подписи на региональных выборах через портал Госуслуг. Однако для выборов в Государственную Думу такая возможность не предусмотрена.

Таким образом, изменения в правилах регистрации кандидатов и списков кандидатов нельзя оценить однозначно. С одной стороны, благодаря решениям Конституционного Суда России были внесены некоторые изменения, которые защищают партии и кандидатов от злоупотреблений со стороны избирательных комиссий. С другой стороны, был существенно осложнен процесс сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, а одно из постановлений Конституционного Суда вообще не реализовано.

2.3. Введение голосования по месту нахождения вместо открепительных удостоверений

Голосование по месту нахождения было впервые введено федеральными законами от 1 июня 2017 года № 103-ФЗ и 104-ФЗ. Но эти законы касались президентских и региональных выборов. Для выборов в Государственную думу данный способ голосования был введен Федеральным законом от 4 июня 2018 года № 150-ФЗ. Он применялся на дополнительных выборах 2018, 2019 и 2020 годов, а на основных выборах будет применяться впервые в 2021 году.

Как и в отношении президентских и региональных выборов, данный механизм недостаточно прописан в законе, многие важные вопросы отданы на усмотрение ЦИК России. При этом регулирование со стороны ЦИК также оказалось недостаточным. В частности, не были поставлены достаточные препятствия для многократного голосования и не обеспечен достаточный уровень гласности в отношении количества «мобильных» избирателей.

2.4. Введение многодневного голосования

Впервые многодневное голосование было опробовано в ходе Общероссийского голосования по изменению Конституции России в 2020 году, но оно регулировалось отдельными нормативными актами. Федеральный закон от 23 мая 2020 года разрешил проводить фактически многодневное голосование, но формально речь шла о досрочном голосовании, и эти нормы применялись в сентябре 2020 года.

Новым шагом стал Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ, 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. И ЦИК 18 июня 2021 года приняла решение о проведении голосования в течение трех дней – 17, 18 и 19 сентября 2021 года.

Введение многодневного голосования существенно снижает возможности граждан, кандидатов и партий убедиться в честности подсчета, создает дополнительные условия для фальсификации итогов голосования и снижает уровень доверия к выборам.

Этот же федеральный закон определил, как исчисляются сроки, привязанные к дню голосования. Часть сроков привязаны к первому дню, часть – к последнему.

2.5. Изменение правил голосования

Первое небольшое изменение в правила голосования внес Федеральный закон от 11 декабря 2018 года № 464-ФЗ. Он определил, что участковая комиссия обязана обеспечить возможность проголосовать вне помещения для голосования избирателям, находящимся под домашним арестом. Закон этот принимался еще в условиях, когда перечень оснований для голосования вне помещения для голосования оставался закрытым.

Но уже Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ сделал этот перечень открытым. К прежним основаниям (состояние здоровья, инвалидность) было добавлено: «в связи с необходимостью ухода за лицами, в этом нуждающимися, и иным уважительным причинам, не позволяющим прибыть в помещение для голосования».

Этот же закон внес и другие новеллы в правила проведения выборов в Государственную Думу. Так, было разрешено 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». Этот же подход был реализован в

Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ: эти два вида голосования могут использоваться по решению ЦИК России и в случае многодневного голосования.

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

2.6. Изменение правил наблюдения за выборами

Федеральный закон от 4 июня 2018 года № 150-ФЗ внес в правила проведения выборов в Государственную Думу ряд новелл, ранее уже включенных в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». В частности, это новеллы о праве общественных палат назначать наблюдателей и об установке камер видеонаблюдения в территориальных комиссиях, также уточнены правила установки этих камер в помещениях для голосования.

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 267-ФЗ для случая многодневного голосования ослабил ограничения числа наблюдателей, назначаемых одним субъектом: «из расчета не более двух наблюдателей на каждый день голосования», которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

2.7. Изменение правил формирования избирательных комиссий

Федеральные законы от 31 июля 2020 года 267-ФЗ и от 5 апреля 2021 года № 89-ФЗ внесли изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части формирования избирательных комиссий, которые имеют значение и для выборов в Государственную Думу. Первый закон разрешил партиям, по представлению которых назначены члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, менять их на основании мотивированных представлений. Второй предоставил такие же полномочия ЦИК России. Впрочем, это право не действует в период избирательной кампании, в которой участвует соответствующая комиссия, и даже за шесть месяцев до дня голосования.

Право ЦИК России менять членов избирательных комиссий, назначенных по ее представлению, можно оценить скорее положительно, а аналогичное право партий — скорее отрицательно. Оно может привести к усилению административного давления на

партии с целью добиться от них замены наиболее активных и принципиальных членов избирательных комиссий.

2.8. Изменение правил формирования федеральных списков

Федеральный закон от 20 апреля 2021 года № 96-ФЗ увеличил с 10 до 15 максимальный размер центральной части федерального списка. Это решение имеет принципиальное значение. Если в центральной части списка 10 кандидатов (как было на выборах 2016 года), то при преодолении 5-процентного барьера мандаты получают не только эти кандидаты, но и хотя бы 2–3 кандидата из региональных групп. Если же в центральной части 15 кандидатов, то прохождение кандидатов из региональных групп не гарантировано.

Новелла эта выгодна партийной бюрократии, поскольку увеличивает число мест в списке, которыми распоряжается непосредственно руководство партии. Это дает ему возможность распределять такие места на возмездной основе.

2.9. Изменение правил формирования избирательного бюллетеня

Еще в предыдущем цикле для выборов в Государственную Думу было установлено, что при регистрации более 10 списков можно не указывать кандидатов, входящих в список. Федеральный закон от 5 апреля 2021 года № 89-ФЗ распространил это правило и на другие выборы. Одновременно в этом законе появилась новелла, касающаяся любых выборов, в том числе и выборов в Государственную Думу России. Теперь при регистрации более 10 кандидатов в бюллетене можно не указывать сведения о них (в этом случае они размещаются в специальном информационном материале, который размещается в кабине либо ином специально оборудованном месте для тайного голосования и/или на информационном стенде).

Несмотря на то, что избирательные комиссии должны были бы способствовать повышению информированности избирателей и созданию условий для более осознанного выбора, в реальности обе эти новеллы направлены на то, чтобы избиратель из бюллетеня получал как можно меньше информации. Такие новеллы обычно обосновываются желанием сократить размер бюллетеня или увеличить шрифт. Однако эти обоснования сомнительны, поскольку ранее число списков и кандидатов было значительно больше 10, и больших проблем это не создавало.

2.10. Изменение правил предвыборной агитации

Федеральный закон от 9 марта 2021 года № 43-ФЗ предоставил ЦИК России право при проведении федеральных выборов обращаться в Роскомнадзор с представлением о пресечении распространения в сети «Интернет» агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушением требований законодательства России о выборах, и информации, распространяемой с нарушением законодательства России о выборах. Роскомнадзор на основании такого обращения направляет по системе взаимодействия операторам связи требование о принятии мер по ограничению доступа к информационному ресурсу, на котором размещены информация и (или) агитационные материалы.

Такое расширение полномочий по досудебной блокировке материалов в период избирательной кампании может стать еще одним инструментом по цензурированию политической дискуссии и негативно скажется на правах избирателей на получение разносторонней информации, необходимой для принятия осознанного решения.

Федеральный закон от 30 апреля 2021 года № 115-ФЗ уточнил 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.

2.11. Неурегулированность статуса новой федеральной территории в избирательном законодательстве

Следует отметить одну серьезную недоработку законодателей. Выделение из состава Краснодарского края федеральной территории Сириус требовало внести изменения в статью 12 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и в Федеральный закон от 3 ноября 2015 года № 300-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Дело в том, что действующая редакция этих законов предусматривает разделение одномандатных округов только между субъектами Российской Федерации; в связи с этим формально федеральная территория Сириус не входит ни в один из одномандатных округов. Фактически она входит в состав Сочинского одномандатного избирательного округа № 50, но это не имеет никакого юридического основания.

В целом большая часть новелл, принятых в 2018–2021 годах, направлена на снижение уровня политической конкуренции на выборах и создание более благоприятных условий для фальсификаций.

3. Изменения в партийной системе

Согласно действующему законодательству, принимать участие в выборах депутатов Госдумы могут только зарегистрированные политические партии. При этом, часть партий имеет так называемую парламентскую льготу – право выдвигать списки и кандидатов в одномандатных округах без сбора подписей. Это важная льгота, поскольку практика регистрации кандидатов за последние годы показывает, что зарегистрироваться по подписям оппозиционным (да и просто не согласованным с властями) кандидатам оказывается крайне сложно.

В выборах депутатов Государственной думы 2016 года имели право участвовать 74 политические партии. В выборах 2021 года право участвовать имеют только 32 партии. Таким образом, число партий за пять лет сократилось более чем наполовину.

При этом за эти пять лет появились пять новых партий (не считая партии «За правду», которая успела самоликвидироваться, фактически влившись в «Справедливую Россию»). Это Партия малого бизнеса России, «Народно-патриотическая партия России – Власть Народу», «Зеленая альтернатива», Партия прямой демократии и «Новые люди».

Таким образом, **за пять лет исчезли 47 политических партий**. Но лишь небольшая часть из них покинула список партий добровольно. Таковых всего четыре: Партия защиты бизнеса и предпринимательства, «Автомобильная Россия», «Достоинство» и «Патриоты России» (последняя фактически влилась в «Справедливую Россию»).

Остальные 43 ликвидированы решениями Верховного Суда России. Из них одна партия ликвидирована за экстремистскую деятельность («ВОЛЯ»), четыре партии (Партия налогоплательщиков России, «Рожденные в СССР», «Демократический выбор», Спортивная партия России «Здоровые силы») – за непредставление необходимых документов, 11 партий (Объединенная аграрно-промышленная партия России, Партия Мира и Единства, Партия Социальной Солидарности, Партия Духовного Преображения России, Политическая партия «Национальной Безопасности России», «Молодая Россия», Российская партия народного управления, Партия Возрождения Села, Партия родителей будущего, «Возрождение аграрной России» и ОПЛОТ России) – из-за отсутствия необходимого числа региональных отделений, одна партия (Партия Великое Отечество) – за неустранение нарушений и 26 партий (приведены в таблице) – за недостаточное участие в выборах.

Что касается партий, ликвидированных за «неучастие в выборах», то эта формулировка может ввести в заблуждение неискушенных людей. На самом деле речь

идет не о полном неучастии в выборах, а о недостаточном участии. Закон требует, чтобы партия в течение семи лет приняла участие либо в одной из федеральных кампаний, либо в выборах глав не менее девяти регионов, либо в выборах региональных парламентов не менее чем в 17 регионах, либо в муниципальных выборах не менее чем в 43 регионах. В решениях Верховного суда России о ликвидации партий за «неучастие в выборах» указано, в каком числе регионов партия принимала участие в тех или иных выборах, и на основании этой информации можно определить и общее число регионов, где она принимала участие в выборах. Эту информацию мы свели в таблицу.

Таблица. Участие в региональных и муниципальных выборах партий, ликвидированных решениями Верховного Суда России

Партия	Дата решения	Число регионов участия в выборах			
		глав регионов	законод. органов	МСУ	всего
Аграрная партия России	21.10.2019	2	3	14	14
«Альянс Зеленых»	14.06.2019	1	11	27	30
«Города России»	13.06.2019	2	5	16	19
«Демократическая правовая Россия»	02.06.2020	0	0	1	1
«Женский диалог»	05.03.2020	0	3	2	5
«Защитники Отечества»	23.03.2020	0	6	11	13
Монархическая партия	02.12.2019	0	0	2	2
Народная партия «За женщин России»	14.06.2019	2	8	14	15
Народная партия России	14.06.2019	0	11	16	23
«Народный альянс»	31.10.2019	1	8	13	20
«Народ против коррупции»	16.11.2020	0	0	8	8
«Национальный курс»	28.09.2020	0	1	1	2
Партия Ветеранов России	25.02.2020	2	5	20	23
Партия пенсионеров России	13.06.2019	5	9	24	31
«Против всех»	18.02.2020	0	2	2	3

«Развитие России»	02.03.2020	0	0	0	0
Родная партия	17.11.2020	0	2	19	21
Российская партия садоводов	28.09.2020	0	5	3	6
Российская Социалистическая партия	13.02.2020	0	1	2	2
«Россия будущего»	21.09.2020	2	3	6	11
«РОТ Фронт»	27.02.2020	0	3	33	33
Социал-демократическая партия России	14.06.2019	0	12	12	22
«Союз горожан»	11.06.2019	1	12	17	27
«Союз труда»	02.03.2020	0	4	18	19
Трудовая партия России	11.02.2020	0	10	25	31
«ЧЕСТНО»	18.11.2019	1	3	7	9

Примечание. Данные взяты из [решений Верховного Суда России](#)³ о ликвидации указанных партий. Для каждой партии оценивалось участие в выборах за семилетний период со дня ее регистрации.

Как видно из таблицы, ликвидированные партии сильно различались по своей активности. Уникальным оказался случай партии «Развитие России», которая за семь лет вообще ни разу не участвовала в выборах. Однако и еще несколько партий (Монархическая партия, «Демократическая правовая Россия», «Национальный курс», партия «Против всех», Российская Социалистическая партия) показали крайне низкую активность. В то же время были ликвидированы и несколько партий, проявивших заметную активность – «Альянс Зеленых», «РОТ Фронт», Партия пенсионеров России, Партия Ветеранов России, Трудовая партия России.

При этом уже есть решения Верховного суда России от 18 мая 2021 года о ликвидации еще двух партий – «Партии Социальных Реформ – Прибыль от природных ресурсов – Народу» и Интернациональной партии России. Но процесс их ликвидации еще не завершён, и они остаются в списке партий, имеющих право участвовать в выборах на день начала думской кампании, хотя фактически их уже нет. При этом первая участвовала в выборах всего в двух регионах, вторая – только в муниципальных выборах в 13 регионах.

Мы считаем, что нормы о ликвидации политических партий за недостаточное участие в выборах оказались не вполне продуманными, в результате чего оказались

³ <https://vsrf.ru/lk/practice/cases>

ликвидированы несколько достаточно активных партий, что снижает конкурентность выборов.

Что касается остальных партий, то 23 из 30 (не считая двух фактически ликвидированных партий) за семь прошедших лет имеют достаточное для сохранения партии участие в выборах. Четыре партии, зарегистрированные в 2014–2018 годах (партия «Добрых дел...», «Альтернатива для России», Партия малого бизнеса России, «Народно-патриотическая партия России – Власть Народу»), скорее всего, ждет ликвидация соответственно в 2021–2025 годах. Впрочем, в 2024 году начнется новый этап ликвидации партий – уже по результатам их участия в выборах 2017–2024 годов. Три партии, созданные в 2020 году, могут спокойно существовать до 2027 года, при этом две из них («Новые люди» и «Зеленая альтернатива») имеют хорошие шансы принять участие в нынешних думских выборах, что даст им возможность спокойно существовать и дальше.

Отметим, что на 10 июня 2021 года в списке зарегистрированных партий значились 34 партии. По сравнению со списком 32 партий, имеющих право участия в выборах, в этом списке есть еще две партии – «Патриоты России», процесс ликвидации которых еще не был завершен, и «Россия будущего», зарегистрированная 21 апреля 2021 года, но еще не получившая право участвовать в выборах (партия с таким названием уже была ликвидирована за недостаточное участие в выборах).

Необходимо дополнительно сказать о факте приостановки Министерством юстиции России деятельности партии ПАРНАС. Об этом партия была уведомлена 3 июня 2021 года – менее, чем за три недели до старта избирательной кампании (правда, в партия ранее заявили, что не намерены участвовать в выборах). Формальным поводом стали недочеты в оформлении документов, однако ранее партия получала предупреждение Минюста из-за упоминания в документах мартовского съезда «Открытой России»* в качестве возможных партнеров.

Отдельный вопрос: партии, имеющие право участвовать в выборах в Государственную Думу без сбора подписей. Эту льготу имеют партии, представленные в Госдуме или хотя бы в одном региональном парламенте.

В 2016 году таких партий было 14, и сейчас их тоже 14. Покинули список ПАРНАС и «Гражданская сила», у которых больше нет региональных депутатов, а также самоликвидировавшиеся «Патриоты России». Вошли в список КПСС (недавно переименованная в Российскую партию свободы и справедливости), «Новые люди» и «Зеленая альтернатива».

Временно выбывала из этого списка и вернулась в него «Гражданская платформа». Еще две партии короткое время были в этом списке, но покинули его. Это Партия пенсионеров России, прошедшая в Законодательное Собрание Забайкальского края, но тем не менее ликвидированная за «неучастие в выборах», и партия «За правду», решившая влиться в «Справедливую Россию».

В 2016 году в выборах в Государственную Думу принимали участие только партии, имевшие льготу. Вполне возможно, что в этот раз будет то же самое.

* Генпрокуратура признала нежелательными организациями британские структуры Open Russia Civic Movement и Otkrytaya Rossia. Российская «Открытая Россия» заявила о прекращении своей деятельности из-за опасений преследований активистов.

Автор аналитического доклада – Аркадий Любарев.