

УДК 93/94

**Л. Е. Тихонова**  
L. Ev. Tikhonova

**РАЗВИТИЕ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В РОССИИ В 2000-е ГОДЫ**

**DEVELOPMENT  
OF ELECTION LEGISLATION  
IN RUSSIA IN THE 2000s**

**Аннотация.** В статье рассматриваются ключевые нормативные документы в области избирательного законодательства, регулировавшие порядок выборов в федеральные, региональные и муниципальные органы власти в 2000-е годы. Отмечаются важнейшие события тех лет как политического, так и правового характера, повлиявшие на развитие избирательного законодательства. В частности, выделяются два периода, в рамках которых шло формирование новой системы российского избирательного права в первое десятилетие XXI века.

**Abstract.** The article examines the key regulatory documents in the field of electoral legislation that regulated the procedure for elections to federal, regional and municipal authorities in the 2000s. The most important events, both political and legal in nature, which influenced the formation of the electoral legislation, are noted. In particular, two periods are identified within which the formation of a new system of electoral law took place in the first decade of the 21st century.

**Ключевые слова:** выборы, избирательная система, избирательное право, избирательное законодательство, политические партии, новейшая история России.

**Keywords:** elections, electoral system, electoral law, electoral legislation, political parties, modern history of Russia.

Избирательное законодательство современной России базируется на положениях Конституции, соответствующих федеральных законах [3; 6; 7; 8; 9] и других нормативных актах, определяющих процедуру формирования выборных органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. С момента распада СССР и до 2001 года порядок выборов в Российской Федерации не был до конца урегулирован. С одной стороны, действовал Федеральный закон 1996

года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», ныне уже не действующий [5], и подзаконные акты (в первую очередь, это были указы Президента). С другой стороны, важную роль играли различного рода неформальные договорённости (то, что принято называть «внепарламентскими механизмами» решения государственно-правовых вопросов).

Развитию избирательного процесса особенно мешало отсутствие закона о политических партиях, большинство из которых ввиду своей малочисленности и недостаточной организованности лишь запугывали избирателей и не давали сложиться устойчивой избирательной системе. И вот, в июле 2001 года такой закон, наконец, появился [3]. В нём содержалось определение политической партии, закреплялись её основные цели и задачи. Главным требованием становилось обязательное участие партии в формировании и работе представительных органов власти с целью реализации собственной политической программы. Если партия в течение пяти лет не участвовала в выборах, она могла быть ликвидирована.

Вслед за законом о партиях в июне 2002 года был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Он-то и стал главной нормативной основой избирательных кампаний всех уровней – от выборов Президента до избрания органов муниципального самоуправления [2, с. 50]. Избирательными объединениями теперь признавались только политические партии и их объединения, постепенно вводилась пропорциональная система выборов. Отменялись сбор подписей и залог для регистрации выдвигаемых партией кандидатов.<sup>1</sup>

Принятый закон был законом прямого действия, ему не могли противоречить законы субъектов Российской Федерации (статья 1 закона). Впрочем, региональные законодатели по своему усмотрению могли предоставлять гражданам дополнительные гарантии для реализации избирательных прав. Чтобы привести региональное законодательство в соответствие с новым законом, устанавливался переходный период. В частности, субъектам РФ необходимо было определиться с численным составом депутатского корпуса, который

---

<sup>1</sup> Данное правило действовало только для тех партий и избирательных блоков, чьи кандидаты были допущены к распределению кандидатских мандатов на ближайших выборах.

должен был неизбежно увеличиться при переходе к пропорциональной системе. Данный закон отчётливо знаменовал новую тенденцию во внутренней политике государства – усиление контроля федерального центра над регионами.

Впрочем, прошедшие в декабре 2003 года выборы в Государственную Думу показали крайнюю слабость (организационную, кадровую и прочую) большинства политических партий, что сделало необходимым дальнейшее совершенствование избирательного законодательства. В первую очередь, ужесточились требования к численности партий и персональному составу региональных партийных отделений [9]. Последующие изменения коснулись механизмов проведения выборных кампаний и, что самое главное, перераспределения полномочий между центром и регионами в контексте укрепления *вертикали власти*.

21 июля 2005 года был принят Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» [7], кардинально изменивший характер избирательной системы в стране. Был утрачен легальный статус избирательных блоков, порог прохождения в представительные органы был увеличен до 7%. Усложнение процедуры регистрации кандидатов объективно усилило влияние контролирующих органов на состав кандидатского корпуса. Региональные власти лишились возможности самостоятельно, с помощью местных законов, определять дату выборов, исходя из сроков завершения полномочий депутатов предыдущего созыва. Отныне выборы всех уровней должны были проходить два раза в год, в *единые дни голосования* – в марте и октябре.<sup>1</sup> Также закон отменил право общественных объединений направлять своих наблюдателей на выборы федерального уровня. Аналогичное право, только в отношении местных выборов, было предоставлено и региональным администрациям. Результатом стала «маскировка» независимых наблюдателей под представителей СМИ на избирательных участках.

В последующие годы корректировки в избирательное законодательство вносились регулярно. Так, в 2006 году было принято сразу пять федеральных законов о внесении изменений в избирательное законодательство, в 2007 – 2008 годах – шесть законов соответственно.

---

<sup>1</sup> Исключение было сделано для досрочных, повторных и части дополнительных выборов.

Партиям запрещалось включать в предвыборные списки представителей других партий, а депутатам – вступать во время парламентской сессии в иную партию, чем ту, от которой они баллотировались. Были отменены графа «против всех», предельный порог явки для признания выборов состоявшимися и институт общественных наблюдателей. Последовательно вводилась пропорциональная избирательная система: с 2007 года она стала обязательной на выборах депутатов в Государственную Думу, а к 2010 году на неё перешли 11 российских регионов. В 2011 году было принято решение о введении партийных списков также и на муниципальных выборах.

Итак, в первом десятилетии XXI века мы можем выделить два периода, в течение которых шло формирование новой системы российского избирательного права. *Первый период* (2001 – 2005) характеризовался усилением роли федерального центра, когда выборное законодательство послужило надёжной правовой основой для реализации этого курса. Нововведения были направлены на создание единого правового пространства и, прежде всего, на приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Во *втором периоде* (2005 – 2011) указанная тенденция продолжилась. Большую роль сыграл Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». В ходе выстраивания вертикали власти баланс в системе «центр – регионы» неуклонно смещался в сторону центра [4]. В результате федеральная власть становится главным субъектом политического процесса, а региональные элиты сохраняют за собой лишь весьма ограниченные ресурсы влияния [1, с. 58].

В целом, введение пропорциональной избирательной системы в 2000-е годы существенно укрепило законодательную базу для формирования органов государственной власти всех уровней, способствовало демократизации выборного процесса и обеспечило реальные гарантии прав граждан на свободное волеизъявление.

## Список источников и литературы

1. *Гаман-Голутвина О.В.* Региональные элиты современной России: персональный состав и тенденции эволюции. Лекция. – М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2005.

2. *Полякова Э.И.* Тенденция развития избирательной системы России и электорального поведения // Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами, аспирантами и преподавателями образовательных организаций высшего образования Российской Федерации / Под общей ред. В.Е. Чурова. – М.: Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2015.

3. Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г., № 95-ФЗ (последняя редакция). Источник: справочная правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32459/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/) (дата обращения: 20.09.2023).

4. *Туровский Р.Ф.* Центр и регионы: проблемы политических отношений. Научная монография. – М.: Гос. университет «Высшая школа экономики», 2006.

5. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г., № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изменениями и дополнениями) [Документ не действует]. Источник: электронная правовая система «Гарант». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/136247/#friends> (дата обращения: 20.09.2023).

6. Федеральный закон от 12 июня 2002 г., № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Источник: официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076507> (дата обращения: 20.09.2023).

7. Федеральный закон 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». Источник: Президент России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22698> (дата обращения: 20.09.2023).

**8.** Федеральный закон от 10 января 2003 г., № 20-ФЗ (в редакции от 10 июля 2023 г.) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"». Источник: юридическая информационная система «Легалакт»: законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-10012003-n-20-fz-o/> (дата обращения: 20.09.2023).

**9.** Федеральный закон от 20 декабря 2004 г., № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях"». Источник: система справочно-правовой информации «Контур Норматив». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=68348> (дата обращения: 20.09.2023).

© Тихонова Л.Е., 2023

