

Анализ некоторых избирательных законов: ущемление демократии или гарантия стабильности конституционного строя?

© 2022

Н.А. Боброва, доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры «Конституционное и административное право», заслуженный юрист РФ
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)
В.В. Сошников, консультант (помощник) секретариата фракции
Самарская Губернская Дума, Самара (Россия)

Ключевые слова: выборы; избирательное законодательство; члены избирательных комиссий с совещательным голосом; электронное голосование; главы местного самоуправления; избирательный залог; ФЗ № 67.

Аннотация: Цель статьи – на примере нескольких значимых изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, в том числе самых последних от 14 марта 2022 года, проанализировать конкуренцию принципов демократичности избирательного процесса, с одной стороны, и принципов стабильности конституционного строя – с другой. Практически к каждому выбору федерального уровня вносятся изменения в федеральный закон № 67, в результате чего избирательное право превращается в каучуковый инструмент политики. За двадцать лет действия названного федерального закона в него внесено уже около трехсот изменений. В статье проанализированы несколько наиболее знаковых изменений в избирательном законодательстве РФ последнего десятилетия, сильнее всего повлиявших на современный облик прямой демократии в России: отмена избирательного залога, массовое сокращение института прямых выборов глав местного самоуправления, отмена института членов избирательных комиссий с совещательным голосом (в избирательных комиссиях ниже регионального уровня), сокращение полномочий членов комиссий с совещательным голосом в Центральной избирательной комиссии РФ и избирательных комиссиях субъектов РФ; введение электронного голосования на выборах всех уровней и видов на всей территории Российской Федерации. Рассмотрены последствия данных избирательных законов для принципов демократии и конкурирующих с ними принципов стабильности конституционного строя. Сделан вывод о приоритете принципов стабильности конституционного строя над принципами демократичности избирательного процесса, хотя данный приоритет имеет определенные конкретно-исторические причины, равно как и пределы.

ВВЕДЕНИЕ

Работа выполнена на стыке избирательного и муниципального права, ибо речь идет в том числе об ограничении прямых выборов глав местного самоуправления. Эта реформа местного самоуправления началась в 2014 году и отражена во многих публикациях. Так, авторы [1–3] проанализировали способы замещения должности главы муниципального образования, в том числе применительно к городскому самоуправлению, и еще в 2015–2016 годах сделали вывод о том, что главы местного самоуправления в результате проведенной реформы фактически становятся подчиненными региональных глав. Авторы [4–6] весьма критически оценили реформу местного самоуправления 2014 года охарактеризовав ее как исчезающее народовластие в результате встраивания органов местного самоуправления в систему органов государственной власти [4], фактическое уничтожение одного из бастионов демократии [5], контрреформирование контрреформы в результате фактической отмены ст. 12 Конституции РФ [6].

В работе [7] на примере Самарской области приведены статистические данные, доказывающие не усиление связей между населением и муниципальными депутатами районных советов в городе, а несколько иные тенденции: недостаток финансирования внутригородской муниципальной власти и нерациональное перераспределение полномочий между ней и другими уровнями публичной власти, снижение процента посещае-

мости заседаний районных советов самими депутатами и даже сложение некоторыми из них своих полномочий, обращение избирателей с письмами и жалобами напрямую к губернатору Самарской области и президенту РФ, минуя муниципальный уровень власти, хотя именно на этом уровне возникает наибольшее количество проблем, беспокоящих местное население.

Особняком стоит работа С.А. Авакьяна [8], в которой доказываются общие закономерности государственной и муниципальной власти. Эта статья, по сути, предвосхитила поправки 2020 года в главу 8 «Местное самоуправление» Конституции РФ, в результате которых местное самоуправление включено в единую систему публичной власти.

По избирательному праву для целей настоящей статьи проанализированы многие публикации, например монография А.И. Лукьянова, в которой он пишет, что «массовая торговля местами в российском парламенте началась в 2003 году, когда стало понятно, что выборы – это бизнес. На выборах в 2007 году место в предвыборных партсписках стоило 5 млн \$ США, в списке партий-фаворитов – 7 млн \$» [9, с. 138]. Проанализирована монография члена Центральной избирательной комиссии РФ Е.И. Колошина, где он привел примеры из конкретной правоприменительной практики избирательного законодательства в результате внесенных в него изменений, в частности регистрации кандидатов по подписям ввиду отмены избирательного залога [10]. В [11] проанализированы субъекты избирательного права, в том числе

члены избирательных комиссий с совещательным голосом, которые как раз и ликвидированы как институт в результате последних изменений в избирательное законодательство, за исключением Центральной избирательной комиссии РФ (далее – ЦИК РФ) и региональных избирательных комиссий. Члены комиссий с совещательным голосом – это важнейший институт демократии, ибо они назначаются кандидатами и являются гарантией прозрачности избирательного процесса [11].

Автор [12], анализируя тенденции развития избирательного права и законодательства, которые обеспечивают выборную конкуренцию и смену элит, приходит к выводу, согласно которому «современный подход к выборам в пределах конституционной направленности предполагает совершенствование механизмов политико-правовой инфраструктуры ротации и воспроизводства власти, которая консолидировала бы федеральную и региональную политическую элиту для решения сложных задач публично-властного характера в условиях ограниченности материальных ресурсов» [12, с. 56]. В.В. Еремян подробно анализирует зарубежное избирательное законодательство и приходит к выводу о том, что не зарубежным странам учить нас демократии на выборах, в то время как у них самих несовершенство избирательного законодательства гораздо значительнее, чем в России [13].

Со времени принятия Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 67) в него внесено уже около трехсот изменений. Практически к каждому новым выборам федерального уровня, особенно к выборам депутатов Государственной Думы, принимались многочисленные изменения и поправки в ФЗ № 67, превратившийся в инструмент политики, с помощью которого партия правящего большинства юридическими методами усложняла условия конкурентной борьбы на выборах для своих политических конкурентов.

Постоянное переформатирование избирательного законодательства с помощью изменений в ФЗ № 67 происходило и происходит потому, что в Конституции РФ нет главы «Избирательная система» и избирательные законы не отнесены к разряду федеральных конституционных законов и региональных конституционных (уставных) законов. Иными словами, они принимаются и изменяются очень легко, то есть простым, а не квалифицированным большинством голосов.

Одним из сдерживающих механизмов постоянных изменений в избирательный закон была норма, согласно которой изменения, внесенные в избирательное законодательство менее чем за год до выборов, не применяются к данным выборам. Но эта норма сдерживающего, запретительного характера была отменена под тем предлогом, что возникает острая необходимость внесения в процедурные избирательные нормы изменений, способствующих демократичности и рациональности избирательного процесса и удобству избирателей. Известным примером является создание на выборах депутатов Самарской Губернской Думы (СГД) в 2001 году отдельного избирательного участка на Байконуре для большой группы сотрудников самарского «Прогресса», находившихся там в это время в командировке. При этом результаты голосования на Байконуре

(территория Казахстана) обеспечили по Кировскому округу (г. Самара) в целом перевес голосов между действующим депутатом СГД от КППРФ В.В. Козленковым и кандидатом от «Единой России» (далее – ЕР) В.Ф. Сазоновым в сторону последнего.

Напомним лишь некоторые значимые изменения избирательного права: отмена строки «против всех»; снижение процента явки на парламентских выборах, необходимого для признания выборов состоявшимися, с 25 до 20 %, а затем полная отмена процента явки ввиду высокого уровня абсентеизма на парламентских выборах и выборах представительных органов местного самоуправления; отмена одномандатных избирательных округов на выборах депутатов Государственной Думы в 2003, 2007, 2011 годах и установление смешанной избирательной системы на выборах депутатов региональных парламентов; возвращение в 2016 году смешанной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы; отмена избирательного залога; ужесточение требований к кандидатам-самовыдвиженцам; увеличение количества подписей избирателей, необходимого для регистрации самовыдвиженца, в 6 раз (с 0,5 до 3 %). Это наиболее известные изменения.

В результате пять лет назад, в 2017 году, возникла идея обновления, кодификации избирательного законодательства на федеральном уровне. ЦИК РФ даже заключила договор с юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова на разработку Избирательного кодекса РФ (разработчик – кафедра конституционного и муниципального права под руководством известного конституционалиста С.А. Авакьяна). Было опубликовано множество статей, проведены конференции, посвященные кодификации избирательного законодательства, но когда власти ознакомились с проектом избирательного кодекса, на идею кодификации была поставлена точка, по крайней мере в обозримом будущем. Сотрудники кафедры конституционного и административного права МГУ, как истинные конституционалисты, осуществили не просто формальную кодификацию избирательного законодательства, а наполнили его необходимым демократическим содержанием, обнажив системные огрехи действующего избирательного законодательства, которые, однако, позволяли балансировать между принципами демократии и обеспечением стабильности власти.

Цель исследования – на примере нескольких значимых изменений в ФЗ № 67, в том числе самых последних от 14 марта 2022 года, проанализировать конкуренцию принципов демократичности избирательного процесса, с одной стороны, и принципов стабильности конституционного строя – с другой.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В статье применяются исторический, социологический и формально-юридический методы, а также сопоставления общего и частного, причины и следствия, содержания и формы, сущности и явления.

Исследование проходило в несколько этапов:

- анализ действующего избирательного законодательства;
- анализ истории поправок и изменений в ФЗ № 67;

– выбор наиболее значимых изменений в ФЗ № 67, в том числе принятых Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– анализ названных изменений с позиций отражения в них принципов демократичности избирательного процесса, с одной стороны, и принципов гарантирования стабильности конституционного строя – с другой;

– анализ реформы местного самоуправления 2014–2015 годов;

– анализ научной литературы в области избирательного законодательства и практики его применения;

– анализ судебных решений в сфере применения избирательных законов.

На каждом из этапов научные идеи соотносились с конкретно-исторической обстановкой, причинами и последствиями принятия тех или иных изменений в избирательное законодательство.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Изменения в избирательное законодательство от 14 марта 2022 года

ФЗ № 67 закрепил институт членов комиссии с правом совещательного голоса, относящийся к избирательным комиссиям всех уровней – от ЦИК РФ до участковых избирательных комиссий. Несомненно, это важнейший институт избирательного права, характеризующий демократичность избирательного процесса, поскольку члена избирательных комиссий с совещательным голосом (в том числе во все участковые и окружные избирательные комиссии) правомочен назначить любой кандидат, что является важной гарантией прозрачности и открытости избирательного процесса, контроля за всеми избирательными процедурами и предотвращения сговора членов комиссии в пользу определенных кандидатов.

16 декабря 2021 года депутаты Государственной Думы восьмого созыва Д.Ф. Вяткин и Д.В. Ламейкин внесли проект федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"». Проект был подготовлен, как сказано в пояснительной записке, «в целях совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах и направлен на обеспечение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации при проведении дистанционного электронного голосования». 26 января 2022 года проект федерального закона был принят в первом чтении. В ходе рассмотрения проекта во втором чтении депутатами Государственной Думы Д.В. Ламейкиным и Л.Г. Ивлевым были внесены поправки, впоследствии рекомендованные Комитетом по государственному строительству и законодательству Государственной Думы к принятию.

10 марта 2022 года был принят проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и уже 11 марта 2022 года данный закон принят Государственной Думой в окончательном третьем чтении и направлен

в Совет Федерации, где в этот же день одобрен сенаторами и направлен президенту РФ. 14 марта 2022 года закон был подписан Президентом РФ¹.

Отметим изменения, внесенные в избирательное законодательство Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Первое изменение касается исключения из избирательного процесса таких субъектов, как член окружной избирательной комиссии с правом совещательного голоса, член территориальной избирательной комиссии с правом совещательного голоса, член участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, которые ранее в состав избирательных комиссий назначались зарегистрированными кандидатами и избирательными объединениями. Свой статус в избирательных комиссиях сохранили лишь члены ЦИК РФ и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, назначенные в эти избирательные комиссии с правом совещательного голоса. Однако и у них значительно урезаны права, предоставленные им ранее. Теперь члены региональных избиркомов не имеют возможности присутствовать на заседаниях нижестоящих комиссий, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования и сводными таблицами (заметим в скобках, что наиболее частые изменения в итоги голосования вносятся участковыми избирательными комиссиями с помощью повторных протоколов, которые вообще следовало бы ликвидировать, заменив их актами об ошибках в протоколе, как справедливо предлагают ученые [14]).

Роль члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса стала фактически наблюдательной, да и то применительно лишь к своей избирательной комиссии.

В лице членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса назначившие их кандидаты и избирательные объединения имели преграду для махинаций со стороны недобросовестных председателей избирательных комиссий. Кроме того, информация и копии документов, получаемые членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса, тут же доводились ими до сведения кандидатов и избирательных объединений (партий).

По сути, на протяжении многих лет члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса не только выполняли установленные законом функции, но и были гарантами прозрачности избирательного процесса и точности в определении итогов голосования. Они способствовали тому, чтобы у избирателей, во всяком случае, у электората, стоящего за данной партией или кандидатом-самовыдвиженцем, возникало ощущение правильности подсчета голосов и справедливости выборов в целом.

Второе изменение в избирательное законодательство касается увеличения количества наблюдателей,

¹ Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *Российская газета*. 2022. № 58 (8706).

назначаемых кандидатами и избирательными объединениями: они «вправе назначить в участковую комиссию, территориальную комиссию и окружную комиссию не более трех наблюдателей, а в случае проведения голосования в течение нескольких дней – из расчета не более трех наблюдателей на каждый день голосования, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования, помещении, в котором осуществляется прием протоколов об итогах голосования, суммирование данных этих протоколов и составление протокола об итогах голосования на соответствующей территории».

Однако институт наблюдателей – весьма неадекватная замена институту членов комиссии с совещательным голосом. Имеют место факты удаления наблюдателей с избирательных участков, ограничения передвижения наблюдателей по помещению для голосования. Согласно инструкциям наблюдатель не может подходить к спискам избирателей и к столу, за которым идет раскладка и подсчет бюллетеней, ближе, чем на два метра. Таким образом, увеличение количества наблюдателей на фоне ликвидации членов комиссии с совещательным голосом – это далеко не гарантия прозрачности и справедливости выборов. Кроме того, это дополнительная финансовая нагрузка на кандидатов, а ведь не у каждого кандидата есть средства на оплату услуг наблюдателей (бесплатно соглашаются на этот изнурительный труд единицы).

Третье изменение касается городов федерального значения, административных центров (столиц) субъекта Российской Федерации, городских округов с численностью избирателей свыше 500 000, в которых «допускается образование и уточнение избирательных участков и их границ с числом избирателей, превышающим три тысячи».

Однако укрупнение избирательных участков может привести к усложнению контроля за процедурой голосования и подведением итогов голосования со стороны кандидатов и избирательных объединений, росту нагрузки на членов избирательных комиссий и других субъектов избирательного процесса, несмотря на то, что в законе упоминается необходимость обеспечения максимальных удобств для избирателей.

Четвертое изменение состоит в том, что наравне с традиционным порядком голосования предусматривается еще одна форма – дистанционное электронное голосование, которое будет применяться при проведении выборов по решению соответствующей избирательной комиссии. В решении избирательной комиссии о применении дистанционного электронного голосования «должны указываться: сроки его проведения, государственные информационные системы, используемые для проведения такого голосования, а также условия, при которых избиратель вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании».

Для участия в дистанционном электронном голосовании избиратель должен обратиться на специальный портал в сети Интернет (в том числе с использованием специального мобильного приложения), определенный в порядке дистанционного электронного голосования, и пройти процедуры аутентификации и идентификации, а также подтверждения личности, после чего он получает доступ к дистанционному электронному голосованию.

В ходе дистанционного электронного голосования проводится процедура анонимизации, по завершении которой происходит переход к электронному бюллетеню и предоставляется возможность после ознакомления с необходимой информацией и порядком заполнения бюллетеня осуществить волеизъявление путем представления в электронном виде отметки в квадрате, относящемся к позиции, в пользу которой сделан выбор. После осуществления волеизъявления его изменение (повторное волеизъявление) не допускается.

Избиратель, получивший доступ к дистанционному электронному голосованию, но не проголосовавший, не вправе получить бюллетень на избирательном участке, но может воспользоваться техническими средствами для участия в дистанционном электронном голосовании непосредственно в помещении для голосования или ином помещении в случаях, определенных порядком дистанционного электронного голосования.

Реализация дистанционного электронного голосования вызывает вопросы у правоприменителей, кандидатов и избирательных объединений, поскольку избирательное законодательство не содержит никакой процедуры контроля порядка электронного голосования и последующего подведения итогов.

Дистанционное электронное голосование уже применялось в нашей стране в 2021 году в ходе выборов депутатов Государственной Думы на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, вследствие чего в суды общей юрисдикции были поданы десятки административных исков политических партий, ибо результаты традиционного голосования значительно отличались от результатов дистанционного электронного голосования.

Кроме того, федеральный закон № 60-ФЗ вносит изменения в деятельность политических партий. Теперь политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения «обязаны извещать соответствующий уполномоченный орган о проведении открытых мероприятий (в том числе съездов, конференций или общих собраний по принятию устава и программы политической партии, внесению в них изменений и дополнений, избранию руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии и ее региональных отделений, выдвижению кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий и органах местного самоуправления, реорганизации и ликвидации политической партии и ее региональных отделений) не позднее чем за один день до дня проведения мероприятия при его проведении в пределах населенного пункта, в котором расположен уполномоченный орган, и не позднее чем за три дня до дня проведения мероприятия при его проведении за пределами соответствующего населенного пункта и допускать представителей уполномоченных органов на указанные мероприятия, проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а по требованию присутствующих на данных мероприятиях представителей уполномоченных органов и избирательных комиссий знакомить их с документами, которые связаны с созывом, организацией и проведением данных мероприятий и необходимы уполномоченным органам и избирательным

комиссиям для реализации их полномочий (в том числе проверки избирательными комиссиями соблюдения политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями требований законодательства Российской Федерации к выдвижению кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий и органах местного самоуправления), а также предоставлять копии указанных документов».

Наконец, федеральный закон № 60-ФЗ упразднил избирательные комиссии муниципальных образований, а их полномочия возложил на территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии.

Ограничение института выборности глав муниципалитетов

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепились два возможных способа избрания главы муниципального образования: непосредственно населением на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Потом порядок изменялся дважды: федеральным законом от 2011 года норма дополнялась особым способом избрания главы муниципального образования в поселении с численностью жителей не более 100 человек – на сходе граждан², а уже федеральным законом от 2015 года вводился третий способ избрания – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса³. Одним из инициаторов такого порядка был Д.И. Азаров, в то время сенатор, а впоследствии губернатор Самарской области. Именно этим способом избраны глава городского округа Самара Е.В. Лапушкина и мэр Тольятти Н.А. Ренц.

В Самарской области конкурсная модель повсеместно заменила собой прямые выборы глав муниципальных образований, что многими учеными трактовалось как ущемление демократии. Конкурсная модель неоднократно подвергалась научной критике: ее называли «советской» [15], а процесс назначения членов конкурсной комиссии характеризовали как возрождение государственного управления на местах [5].

Последняя характеристика объясняется требованием федерального законодательства: в наиболее крупных муниципальных образованиях половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципалитета, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что можно рассматривать как легализацию

вмешательства государственной власти в организацию местного самоуправления и нарушение ст. 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. А тут они напрямую в нее встраиваются, поскольку федеральный закон передал субъектам РФ полномочие устанавливать порядок избрания глав муниципальных образований в региональном законодательстве⁴.

Формальным выражением несогласия общественности с новеллами о порядке избрания главы муниципального образования, а также с непрямым порядком формирования представительных органов, например Думы городского округа Самара, стало обращение группы депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П Конституционный Суд разъяснил, что «замена в законах субъектов РФ всеобщих прямых выборов глав крупных муниципальных образований (верхнего территориального уровня) непрямыми способами избрания не противоречит положениям Конституции»⁵. А судья А. Кокотов в Особом мнении отметил, что «субъекты Российской Федерации получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов»⁶. Однако влияние на законодателя особых мнений судей Конституционного Суда РФ, равно как и всей научной общественности, к сожалению, весьма невелико. М.А. Власова отмечает, что большинство предложений ученых о совершенствовании законодательства либо вообще не замечаются законодателями, либо игнорируются ими [16].

С 2015 года законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться разные варианты избрания глав муниципальных образований: на прямых выборах, представительным органом из числа отобранных конкурсной комиссией кандидатур, представительным органом из своего состава, а также сочетания этих трех подходов.

Однако субъекты Российской Федерации своими законами существенно ограничили прямое избрание глав муниципальных образований, избрав в большинстве случаев конкурсную модель, которая, конечно же, наиболее предпочтительна для большинства глав субъектов Российской Федерации, ибо легально позволяет считать глав муниципалитетов своими подчиненными.

⁴ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 22. Ст. 2770.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 1.12.2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // *Российская газета*. 2015. № 282 (6853).

⁶ См. 5.

² Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 49. Ст. 7039.

³ Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2015. № 6. Ст. 886.

До сих пор в науке наблюдаются самые противоречивые оценки резкого сокращения первого способа – прямых выборов главы муниципалитета. Так, А.А. Амиантов, рассматривая проблему отмены прямых выборов на основе процедуры избрания мэра Сургута, приходит к выводу о продуктивном влиянии конкурсной модели на самостоятельность местного самоуправления: «в условиях доминирования одной компании среди экономики всего субъекта, а также при общей слабости института политических партий, прямые выборы главы муниципально-образовательного образования могли бы приводить к фактически "частному" местному самоуправлению» [17, с. 20].

М.В. Михайлова и И.А. Пибаяев по результатам анализа практической реализации института в Кировской области отмечают, что в таком контексте интересы населения и непосредственных представителей (избранных на прямых выборах) противопоставляются интересам руководства субъекта, нацеленного на создание подконтрольного местного самоуправления [18].

Некоторые ученые и публичные политики считают «конкурсный» способ избрания главы муниципального образования наиболее рациональным, учитывая также существенную экономию бюджетных средств и временных затрат. Другие же ученые приводят доводы об отсутствии целесообразности в экономии бюджетных средств ценой отмены прямых избирательных процедур, обращая внимание на фактическое «встраивание» глав муниципальных образований во властную вертикаль, подчиненность высшим должностным лицам субъектов [1]. Можно констатировать неоднозначность оценок конкурсной практики, анализ которых дан в литературе [3; 4; 7; 19].

Некоторые ученые предлагают сохранить конкурсную модель, но изменить порядок формирования комиссий: половина членов назначается представительным органом, половина выбирается населением [20]. Они считают необходимым ослабить влияние региональных властей путем введения форм общественного контроля за конкурсными процедурами [21].

Отмена избирательного залога как способа регистрации кандидатов-самовыдвиженцев и ужесточение требований к регистрации по подписям

В России в течение десяти лет применялся избирательный залог⁷. В Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ необходимость его отмены объяснялась следующим образом: «Использование денежного залога на выборах всех уровней должно быть отменено. Участвовать в выборах или нет – должны решать не деньги, а мнение людей, репутация партии и доверие людей к ее программе»⁸. В результате в спринтерские сроки избирательный залог был ликвидирован⁹. Считается, что изменения направлены на

обеспечение партиям равных возможностей участвовать в выборах депутатов Государственной Думы, в том числе партиям, не обладающим соответствующими финансовыми возможностями, и малочисленным партиям.

Между тем подлинные цели ликвидации избирательного залога были иные, которые и не замедлили вскоре сказаться, отразившись негативно на избирательных правоотношениях. Так, многократно увеличился случай отказа в регистрации кандидатов (списков партий) по подписям избирателей на основании результатов проверки подписных листов. На выборах 14 марта 2010 года в 37 субъектах России зафиксировано 424 отказа в регистрации, причем «основаниями для подавляющего большинства решений об отказе явились недостаточное количество достоверных подписей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и/или недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки»¹⁰. На выборах депутатов Государственной Думы в 2016 году в качестве самовыдвиженцев подали документы на регистрацию 343 кандидата, но зарегистрированы были лишь двое, а избран один, причем только потому, что ему была расчищена дорога к победе ввиду изначально слабых конкурентов от других партий (об этом были договоренности с руководством этих партий), поскольку это был богатый и влиятельный член ЕР, который не смог выдвинуться от ЕР ввиду громкого скандала с его недвижимостью за рубежом.

На самом деле, для того чтобы собрать подписи избирателей, самовыдвиженцу необходимо потратить в разы больше денег, чем если бы он выдвигался по залого. В зависимости от округа и других обстоятельств затраты на сбор подписей составляют от 3 до 7 млн рублей, да и то не все кандидаты успевают собрать необходимое количество подписей, а если и соберут, то подписи будут забракованы. А при выдвижении по залого сумма залога не могла превышать 10 % от максимального размера избирательного фонда кандидата на соответствующих выборах. Так, максимальный избирательный фонд кандидата в депутаты Самарской Губернской Думы сначала составлял 2,5 млн, а в 2010 году был повышен до 5 млн рублей. Сумма залога в 250 и 500 тыс. рублей посылна любому популярному кандидату из народа, причем избирательный залог возвращался, если за кандидата проголосовало не менее 5 % избирателей. Если же кандидат не набрал 5 %, сумма залога перечислялась в бюджет государства (федеральный, региональный) или в бюджет муниципалитета в зависимости от уровня выборов. Это как раз дополнительный фактор отсеивания непопулярных кандидатов, в том числе «денежных мешков». Как видим, официальная причина

⁷ Федеральный закон от 30.03.1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2008 года // Российская газета. 2008. № 230.

⁹ Федеральный закон от 9.02.2009 г. №3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога

при проведении выборов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

¹⁰ Справка ЦИК РФ по результатам изучения материалов, представленных избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации по отказам в регистрации кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. URL: http://www.cikrf.ru/banners/sovesh_2010/sov_registr/sov_registr_250810.php.

отмены избирательного залога не соответствует реальной цели его отмены, которая состояла в резком сокращении кандидатов-самовыдвиженцев.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Одновременно с внесением изменений в ФЗ № 67 Федеральным законом от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вносятся аналогичные изменения в Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и в Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Отмеченное ужесточение контроля за деятельностью партий в период подготовки и в процессе избирательных кампаний направлено в первую очередь на гарантирование стабильности конституционного строя, хотя самими партиями это нововведение может рассматриваться как ущемление свободы деятельности партий, а следовательно, принципов демократии, зачастую ложно понятой. Если руководство партии не совершает ничего противозаконного, то ему не страшны никакие проверки деятельности и документов партии.

Но вот другое обстоятельство не может не беспокоить авторов настоящей статьи, а именно то, что отдельные нормы анализируемого федерального закона от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ противоречат нормам действующего законодательства. И это противоречие уже дало о себе знать сразу же в ходе выборов муниципального уровня, которые проходили весной 2022 года в некоторых субъектах Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 11 ФЗ № 67 «в случае принятия в период избирательной кампании, в период кампании референдума субъекта Российской Федерации или местного референдума закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, либо в случае внесения в этот период в закон изменений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, указанные закон и изменения применяются к выборам, которые назначены после их вступления в силу, и к референдуму, инициатива проведения которого выдвинута после вступления в силу указанных закона и изменений».

Между тем, согласно ч. 6 ст. 9 анализируемого федерального закона «члены комиссий с правом совещательного голоса, назначенные в избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные комиссии и участковые комиссии, которые на день вступления в силу настоящего Федерального закона участвуют в соответствующей избирательной кампании, утрачивают полномочия в день официального опубликования результатов соответствующей избирательной кампании».

Постановлением Законодательного собрания Ростовской области № 1496 от 16 декабря 2021 года назначены дополнительные выборы депутатов Законодательного собрания Ростовской области по Шахтинскому одномандатному избирательному округу № 8 на 27 марта 2022 года. 18 марта 2022 года кандидат в депутаты Законодательного собрания Ростовской области

по Шахтинскому одномандатному избирательному округу № 8 обратился в Территориальную избирательную комиссию (ТИК) города Шахты Ростовской области с уведомлением о назначении члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, однако за назначение такового большинство членов ТИК города Шахты Ростовской области не проголосовало, ссылаясь на вступление в силу федерального закона от 14 марта 2022 года № 60-ФЗ. Решение о назначении члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса не было принято, что нарушило права кандидата, который впоследствии обратился в Шахтинский городской суд Ростовской области за защитой нарушенных избирательных прав. 25 марта 2022 года Шахтинский городской суд Ростовской области пришел к выводу о несостоятельности доводов административного истца¹¹, хотя эти доводы полностью повторяют норму, изложенную в п. 3 ст. 11 ФЗ № 67. Этот пример лишь подтверждает тенденцию, согласно которой суды зачастую легализуют обстоятельства, выгодные власти [22].

Переходя к результатам исследования института выборов глав муниципальных образований и беспрецедентного сокращения применения этого института в результате муниципальной реформы 2014–2015 годов, можно констатировать, что к 2019 году доля муниципалитетов в городах и районах, сохранивших прямые выборы главы муниципального образования, составила всего 12,4 %. В 2020 году согласно положениям уставов муниципальных районов на прямых выборах избирались 13,43 % глав (214 из 1593), согласно уставам городских округов – 6,75 % глав (42 из 622), причем в городских округах – административных центрах субъектов – 9 % глав (7 из 77). Абсолютное же большинство уставов предусматривало конкурсную систему – 54,80 % (873), 73,79 % (459), 59,74 % (46) соответственно¹²; прочие уставы закрепляли избрание главы муниципального образования из депутатов представительного органа. Несмотря на прошедшие с момента названной муниципальной реформы годы, до настоящего времени не сформировалась единая или хотя бы преобладающая позиция в отношении оценки результатов обсуждаемой реформы.

В идеале экономическая сторона формирования органов власти муниципалитетов не должна превалировать над практическим значением прямой демократии. Вопросы взаимодействия региональной и муниципальной власти в пределах компетенции последней могут и должны решаться без прямого вмешательства региональной власти, в рамках компромиссных решений, что обусловлено самой природой местного самоуправления.

В условиях последовательной отстраненности федерального законодателя от определения критериев необходимости прямых выборов, а также маловероятности

¹¹ Решение Шахтинского городского суда Ростовской области от 23 марта 2022 года по административному делу № 2а-2187/2022.

¹² Доклад Министерства юстиции РФ о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/>.

введения общественного участия в конкурсных процедурах, представляется необходимым менять законы субъектов в сторону большей демократизации, предоставления альтернативных способов избрания. Однако не стоит забывать, что реализация принципов местного самоуправления и до муниципальной реформы 2014–2015 годов была далека до идеала¹³, а политики, получившие в результате прямых выборов должность мэра, использовали ее либо в качестве трамплина для похода в верхние эшелоны власти (большинство метили в губернаторы, а первый избранный глава Самары О.Н. Сысуев в 1997 году стал вице-премьером Российской Федерации, впоследствии председателем Альфа-Банка), либо для обогащения. Поэтому резко отрицательная оценка резкого сокращения и отмены прямых выборов мэров [4; 7; 23] тоже должна восприниматься с известной долей условности.

Во всяком случае, избрание на конкурсной основе главы городского округа Самара Е.В. Лапушкиной и мэра Тольятти Н.А. Ренца свидетельствуют об оптимальности этих отобранных на конкурсной основе кандидатур. Правда, этот вывод распространяется не на всех назначенных по конкурсу глав муниципалитетов. Впрочем, в тех же самых муниципалитетах до назначения глав на конкурсной основе проходили выборы глав, впоследствии разочаровавших своих избирателей, например глава Безенчукского района Самарской области, захвативший под аффилированные структуры управляющих компаний своей дочери всю систему ЖКХ города Безенчук.

Оценивая политические и правовые последствия ликвидации избирательного залога, следует констатировать, что реальная причина этой политико-правовой меры заключается не в финансовой подоплеке избирательного залога, а в том, что залог не позволяет власти отсеять неугодных кандидатов на стадии их регистрации. Зато регистрация по подписям позволяет отсеять кого угодно, тем более что с экспертов, проверяющих подписи избирателей и признающих их недостоверными, по закону не требуется подписка об уголовной ответственности за ложную экспертизу (что вообще является нонсенсом, противоречащим самой сути экспертизы).

Но все дело в том, что параллельно с отсеиванием неугодных кандидатов с помощью ликвидации избирательного залога решалась задача важнейшей государственной значимости – выстраивание партийной системы. Поскольку кандидаты стали понимать, что в качестве самовыдвиженцев по подписям зарегистрироваться им уже вряд ли удастся, они вынуждены вступить в какую-либо партию. А выстроенная партийная система – гарантия стабильности.

Итак, исследование определило основные проблемы современных выборов в России, в том числе уже озвученные в научной литературе [10; 12; 24]: 1) несовершенство избирательного законодательства; 2) недостаточность гарантирования принципов избирательного права и гарантий избирательных прав; 3) бюрократизация избирательного процесса; 4) отсутствие гарантий прозрачности цифровых технологий в сфере выборов;

¹³ Авакьян С.А. *А есть ли в России местное самоуправление? // Российская Федерация сегодня. 2009. № 16. С. 2–3, 20–22.*

5) отсутствие санкций и юридической ответственности за многие виды избирательных деликтов; 6) слабая судебная защита избирательных прав граждан; 7) необходимость повышения электоральной культуры и борьбы с абсентеизмом.

ВЫВОДЫ

Принятые ФЗ № 60 изменения усложняют деятельность как политических партий, так и кандидатов, принявших решение об участии в избирательных кампаниях, что может привести к увеличению количества жалоб со стороны кандидатов и избирательных объединений и отказу от участия в избирательных кампаниях. Реализовать свое конституционное право на участие в выборах в качестве кандидата стало еще сложнее.

Задача совершенствования избирательного законодательства еще более актуализируется. Как минимум для этого нужно: 1) признать избирательные законы конституционными (уставными) и впредь принимать (изменять) их только квалифицированным большинством, чтобы они не превращались в инструмент политики; 2) отменить институт повторных протоколов итогов выборов, ибо под видом повторных протоколов происходит фальсификация результатов выборов; 3) вернуть институт членов комиссий с совещательным голосом на уровне участковых избирательных комиссий; 4) вернуть институт избирательного залога; 5) вернуться к первоначальному проценту подписей избирателей (0,5 % от числа избирателей округа), необходимых для регистрации кандидата-самовыдвиженца.

Но пока эти меры не осуществлены, сам факт несовершенства избирательного законодательства и практики его применения на данном этапе убеждают нас в том, что принципы стабильности конституционного строя в вопросе выборов глав муниципалитетов должны превалировать над принципами ложно понятой демократии, когда главами муниципалитетов избираются «денежные мешки» либо популисты, которые больше занимаются политикой, а не конкретными хозяйственными и социальными вопросами, входящими в компетенцию местного самоуправления.

Наконец, при оценке ликвидации избирательного залога и ужесточения требований к выдвиженцам по подписям избирателей нельзя не учитывать того обстоятельства, что эти меры послужили построению партийной системы.

Итоговый вывод: наблюдающуюся тенденцию ущемления некоторых демократических принципов избирательного права и процесса нельзя оценивать вне конкретно-исторического анализа каждой политической ситуации, в том числе с учетом приоритета гарантирования стабильности конституционного строя, особенно в условиях современных вызовов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 17–23.
2. Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муници-

- пальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 62–66.
3. Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67–73.
 4. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.
 5. Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 42–51.
 6. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.
 7. Боброва Н.А., Иванов А.А. Ответственность государственной власти за реформу местного самоуправления (на примере Самарской области) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 21–25.
 8. Авакян С.А. Разделение властей: для каких уровней применять? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4. С. 15–26.
 9. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы теории, истории и практики). М.: Норма, 2010. 304 с.
 10. Колюшин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права России. М.: Проспект, 2019. 224 с.
 11. Берлявский Л.Г. Источники и основные институты избирательного права. Глава 31 // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VI. Конституционное право России. М.: Юрлитинформ, 2021. С. 435–459.
 12. Старостина И.А. Конституционная направленность обновления власти на основе выборов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 51–56.
 13. Еремян В.В. Есть ли у компаративиста повод для оптимизма? (Российская Конституция как «зеркало» государственного строительства) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 2. С. 15–26.
 14. Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности. М.: Юрлитинформ, 2019. 544 с.
 15. Курдюк П.М., Очаковский В.А., Лихолатов Г.С. О проблеме избрания главы муниципального образования «конкурсным» способом // Общество и право. 2018. № 2. С. 133–136.
 16. Власова М.А. Влияние конституционных реформ на юридическую науку // Юридическая наука: история и современность. 2021. № 3. С. 58–64.
 17. Амиантов А.А. Перспективы демократизации системы местного самоуправления в случае отказа от прямых выборов муниципальных глав (на материалах ХМАО) // Образование и право. 2021. № 1. С. 19–23.
 18. Михайлова М.В., Побаев И.А. Размышления по итогам применения «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований в Кировской области // Административное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 33–44.
 19. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Конкурсная модель избрания главы местного самоуправления в современной российской муниципальной практике: преимущества и недостатки // Власть. 2017. Т. 25. № 8. С. 83–89.
 20. Корсун К.И. Избрание глав муниципальных образований по конкурсу: ограничение народной власти или совершенствование института муниципального представительства? // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2021. Т. 12. № 1. С. 22–27.
 21. Коньшева Е.Г. «Конкурсный» глава муниципально-образовательного образования: анализ и перспективы использования // Право и политика. 2020. № 11. С. 1–9.
 22. Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 62–66.
 23. Мухаметов Р.С., Позднякова Ю.А. Модели перехода на конкурсную систему избрания мэров: опыт муниципалитетов Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3. С. 41–48.
 24. Боброва Н.А. Конституционное право как инструмент управления будущим, или Итоги выборов-2016 // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 45–48.

REFERENCES

1. Bykova A.G. On the question of filling the position of the head of municipality. *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii*, 2016, no. 2, pp. 17–23.
2. Byalkina T.M. On some aspects of Russian city self-government in light of the new municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 1, pp. 62–66.
3. Kim Yu.V. Systemic effects of non-systemic decisions: on tendencies of development of the system of local self-government in modern Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 5, pp. 67–73.
4. Kostyukov A.N. Disappearing rule of the people. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 8, pp. 61–64.
5. Chikhladze L.T. New trends in the formation of local self-government bodies in the Russian Federation. *Yuridicheskaya nauka*, 2017, no. 1, pp. 42–51.
6. Shugrina E.S. New stage of municipal reform or counter-reforming of counter-reforms? *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 4, pp. 68–71.
7. Bobrova N.A., Ivanov A.A. Government responsibility for the local self-government reform (on the example of the Samara region). *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy*, 2020, no. 4, pp. 21–25.
8. Avakyan S.A. Separation of powers: for which levels to apply? *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 2018, no. 4, pp. 15–26.
9. Lukyanov A.I. *Parlamentarizm v Rossii (voprosy teorii, istorii i praktiki)* [Parliamentarism in Russia (questions of theory, history and practice)]. Moscow, Norma Publ., 2010. 304 p.
10. Kolyushin E.I. *Aktualnye problemy izbiratel'nogo prava Rossii* [Actual problems of electoral law in Russia]. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 224 p.

11. Berlyavskiy L.G. Sources and basic institutions of electoral law. Chapter 31. *Formirovanie i razvitie otrasley prava v istoricheskoy i sovremennoy pravovoy realnosti Rossii. V 12 t. T. VI. Konstitutsionnoe pravo Rossii.* Moscow, Yurlitinform Publ., 2021, pp. 435–459.
12. Starostina I.A. The constitutional trend of renewal of government based on elections in modern Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2019, no. 11, pp. 51–56.
13. Eremyan V.V. Whether the comparativist has the reason for optimism? (Russian constitution as “a mirror” of the state construction). *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 2018, no. 2, pp. 15–26.
14. Bobrova N.A. *Obshcheteoreticheskiy i mezhotraslevoy aspekty yuridicheskoy otvetstvennosti* [The theoretical and inter-industry aspects of legal responsibility]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2019. 544 p.
15. Kurdyuk P.M., Ochakovskiy V.A., Likhlatov G.S. On the issue of electing the head of a municipal formation in a “competitive” way. *Obshchestvo i pravo*, 2018, no. 2, pp. 133–136.
16. Vlasova M.A. The impact of constitutional reforms on legal science. *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost*, 2021, no. 3, pp. 58–64.
17. Amiantov A.A. Prospects for the democratization of the local self-government system in the event of refusal from indirect elections of municipal heads (based on materials from the Khanty-Mansi autonomous area). *Obrazovanie i pravo*, 2021, no. 1, pp. 19–23.
18. Mikhaylova M.V., Pibaev I.A. Reflections on the results of the application of the “competitive” procedure for electing the heads of municipalities in the Kirov region. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2018, no. 2, pp. 33–44.
19. Maykova E.Yu., Simonova E.V. Competitive model of election of the head of local self-government in the modern Russian municipal practice: advantages and shortcomings. *Vlast*, 2017, vol. 25, no. 8, pp. 83–89.
20. Korsun K.I. Election of heads of municipalities on a competitive basis: restriction of people's power or improvement of the institution of municipal representation? *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2021, vol. 12, no. 1, pp. 22–27.
21. Konyshcheva E.G. “Competitive” head of municipality: analysis and prospects of implementation. *Pravo i politika*, 2020, no. 11, pp. 1–9.
22. Bobrova N.A. Reasons for legalization of election legal offences in judicial decisions. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 5, pp. 62–66.
23. Mukhametov R.S., Pozdnyakova Yu.A. Models of transition to the competitive system of mayor election: experience of municipalities of the Sverdlovsk region. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*, 2019, no. 3, pp. 41–48.
24. Bobrova N.A. Constitutional law as a tool for controlling future, or results of elections 2016. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 1, pp. 45–48.

The analysis of some electoral laws: democracy infringement or a guarantee for constitutional order stability?

© 2022

N.A. Bobrova, Doctor of Sciences (Law), Professor,
professor of Chair “Constitutional and Administrative Law”, Honored Lawyer of the Russian Federation
Togliatti State University, Togliatti (Russia)
V.V. Soshnikov, Faction Secretariat Counselor
Samara Regional Duma, Samara (Russia)

Keywords: election; electoral legislation; non-voting members of the electoral commissions; electronic voting; Heads of Local Self-Government; election pledge; Federal Law No. 67.

Abstract: The purpose of the paper is to analyze the competition of principles of electoral process democratic nature, on the one hand, and the principles of constitutional order stability, on the other hand. The authors consider several significant changes in Federal law “On basic protections of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation” of the 12th of July, 2002 No. 67-FZ, including the latest changes dated the 14th of March, 2022. Nearly before each election of federal importance, the amendments are being made to federal law No. 67; therefore, electoral law becomes an elastic policy instrument. About three hundred amendments have been introduced for two decades of this federal law action. The paper analyzes several most significant changes in the RF electoral legislation for the last decade, which most notably influenced the current appearance of the direct democracy in Russia: the election pledge abolition, mass reduction of the institution of direct election of heads of local self-government, the abolition of the institution of non-voting members of the electoral commissions (in electoral commissions of under-regional level), the reduction of powers of non-voting members of the electoral commissions in the RF Central Election Commission and election commissions of the constituent entities of the Russian Federation; the introduction of electronic voting in the election of all levels and types throughout the Russian Federation. The paper considers the consequences of these electoral laws for the principles of democracy and competing principles of constitutional order stability. The authors conclude on the priority of the principles of the constitutional order stability over the principles of democracy of the electoral process, although this priority has certain specific historical reasons, as well as the limits.