

© **Наталья Валерьевна Наумова**,
кандидат педагогических наук, доцент
кафедры конституционного и
муниципального права,
Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: natalya.naumova.69@list.ru

Naumova N. V.,
candidate of Pedagogics, associate
Professor of the department of
constitutional and municipal law,
Vladimir branch of the RANEPA

© **Александр Романович Караев**,
студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС
e-mail: karaev260613@mail.ru

Karaev A. R.,
student of the Faculty of Law,
Vladimir branch of RANEPA

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОМПАРАТИВНОГО АНАЛИЗА ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА И ИНСТИТУТА ОБЩЕРОССИЙСКОГО ГОЛОСОВАНИЯ

Some aspects of comparative analysis of the Institute of Referendum and the Institute of All-Russian Voting

Аннотация: в статье демонстрируется история вопроса о введении института общероссийского голосования, на котором были одобрены конституционные изменения в 2020 году. Показываются некоторые различия между институтом общероссийского голосования и институтом референдума, в частности в вопросах соотношения перечня правовых источников двух институтов, соотношения перечня лиц и организаций – потенциальных инициаторов проведения этих мероприятий, а также соотношения перечня лиц и организаций, имеющих право быть наблюдателями и назначать их.

Abstract: The article demonstrates the history of the issue of the introduction of the institute of all-Russian voting, at which constitutional amendments were approved in 2020. Some differences between the institute of the all-Russian vote and the institute of the referendum are shown, in particular, in the following issues: the ratio of the list of legal sources of the two institutions, the ratio of the list of persons and organizations that are potential initiators of these events, as well as the ratio of the list of persons and organizations that have the right to be observers and appoint them.

Ключевые слова: общероссийское голосование, референдум, президент, наблюдатель, инициатива, ЦИК РФ, ОП РФ.

Keywords: all-Russian voting, referendum, president, observer, initiative, CEC RF, RF OP.

2020 год обозначился масштабной конституционной трансформацией, инициатором которой стал Президент Владимир

Владимирович Путин. Как известно, им были предложены изменения в Конституцию, которые в конечном итоге были одобрены на общероссийском голосовании летом 2020 года.

Главным органом, курировавшим подготовку самих поправок, являлась Рабочая группа по предложениям о поправках. В этом смысле интересна известная статья сопредседателя Рабочей группы РФ известного учёного в области конституционного права Т. Я. Хабриевой [1].

В данной статье Т. Я. Хабриева, рассуждая о природе, предпосылках и социально-политических источниках «конституционной модернизации», доказывает исторически-диалектическим методом смысловую необходимость таких изменений (с чем, в принципе, согласен автор), но не говорит о процессуальных аспектах общественного голосования, которое «поставило точку» в данной процедуре «конституционной модернизации» (хотя сама Т. Я. Хабриева упоминает о том, что речь «фактически может идти о реформе» (конституционной. – *Прим. авторов.*)) [1].

Общероссийское голосование уже было оценено комплексно, с множества сторон: и «в контексте конституционной реформы», и «в качестве института прямой демократии», и «сквозь призму общественного мнения» и т.д., как верно пишет М. В. Мархгейм [2]. Однако осмысление данного явления займёт ещё много времени. Мы же попытаемся проанализировать содержательный аспект общероссийского голосования с точки зрения сравнения присущих ему ключевых характеристик с чертами, присущими другим уже устоявшимся формам прямой демократии. Но прежде чем перейти к такому аспекту, кажется полезным проследить развитие данной дефиниции в общественном сознании. Это позволит понять, что же конституционный законодатель хотел вложить и вложил в данный термин, каковы его содержание и суть, для чего он предусмотрен, каковы его социальная обусловленность и источники, и является ли само общероссийское голосование «уникальным по факту и адекватным признакам народовластным феноменом» [2].

История вопроса

В своём ежегодном Послании Федеральному Собранию 15.01.2020 г. Президент РФ В. В. Путин заявил, что предлагаемые к Конституции поправки не затрагивают «фундаментальных основ Конституции» [3] и что «они [поправки] могут быть утверждены парламентом в рамках действующей процедуры», то есть с опорой на статью 136 Конституции РФ. Однако уже в следующем абзаце, как видно из стенограммы Послания, Президент, ссылаясь на то, что поправки всё-таки повлекут за собой «существенные изменения» как во всей политической системе, так и в каждой отдельной взятой ветви государственной власти, предложил провести «голосование граждан страны по всему пакету» [3].

В этот же день председатель ЦИК Э. А. Памфилова заявила, что для внесения поправок в Конституцию «будет избран не референдум, а другая форма всенародного обсуждения» [4].

На следующей день, 16.01.2020, пресс-секретарь Президента Д. Песков *исключил* проведение референдума для утверждения предложенных изменений [4].

Сам термин в конечном его виде, то есть в виде «общероссийского голосования», впервые был произнесён 21.01.2020 сопредседателем Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию А. А. Клишаса. «Уже звучало, что мы хотели бы, чтобы *общероссийское голосование* было построено на тех же самых принципах, на которых было построено голосование в ходе последней президентской кампании» [4], – было сказано им.

23.01.2020 председатель ЦИК Э. А. Памфилова заявила, что никаких оснований для проведения референдума по «президентским поправкам» нет. Она предложила ввести новый «термин»: «эксклюзивное», «разовое» или «уникальное» голосование, «чтобы не было ссылок на действующее законодательство» [4].

29.01.2020 Э. А. Памфилова снова высказалась о необходимости введения нового термина для голосования по «президентским поправкам», сославшись на то, что «когда проводится референдум, в нём участвуют избиратели», а «сейчас это уже другая форма, и тут нужен другой термин... не "избиратель", а "участник голосования"» [4].

14.02.2020 имело место первое официальное закрепление термина «общероссийское голосование» в нормативно-правовой базе. Актом, закрепляющим дефиницию, стало Распоряжение Президента Российской Федерации от 14.02.2020. В ч. 2 Распоряжения было зафиксировано следующее: «Возложить на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации... организацию подготовки проведения *общероссийского голосования* (курсив наш. – Н. Н., А. К.)» [4].

Само общероссийское голосование было проведено в период с 25 июня по 1 июля 2020 года.

Сравнение источников

Стоит заметить, что Конституция Российской Федерации не предполагает какое-либо участие граждан в вопросе принятия поправок к Конституции, кроме как косвенного: если исходить из того теоретического положения, что депутаты Государственной Думы (далее – ГД) являются представителями российского народа, делегировавшего им свои властные полномочия. Все конституционные поправки, имеющие место в 2008 и 2014 годах, были приняты и внесены в Конституцию в строгом соответствии с процессуальным аспектом статьи 136 российской Конституции, состоящим из следующих шагов: а) одобрение ФКЗ не менее чем 3/4 голосов от общего числа сенаторов и не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов; б) подписание главой государства принятого закона в течение четырнадцати дней; в) факультативная проверка Конституционного суда ФКЗ на конституционность по обращению Президента; г) одобрение органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ.

Статья 3 Конституции также не содержит понятия «общероссийское голосование» наряду с такими видами высшего непосредственного выражения власти народа как референдум и свободные выборы.

Отсутствие такой дефиниции в Конституции, её непроработанность в правовой доктрине предопределили скудность правовых источников института общественного голосования за отсутствием необходимости развития, детализации и конкретизации его в отдельных правовых актах.

Основные правовые источники института общероссийского голосования перечислены ниже.

1. Закон о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционировании публичной власти» (далее – Закон о поправке) [5].

2. Указ Президента «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» [6].

3. Постановление ЦИК РФ «О порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» [7].

4. Положение Общественной палаты «О порядке приёма предложений о кандидатурах для назначения наблюдателями...» и другие подзаконные акты [8].

А теперь рассмотрим источники института референдума:

1) Конституция Российской Федерации;
2) общепризнанные принципы и нормы международного права;
3) международные договоры РФ;
4) Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»;

5) Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и другие акты.

Таким образом, источники рассматриваемых правовых институтов значимо разнятся по юридической силе. Если институт референдума регламентируется значимыми актами вроде ФКЗ или ФЗ, а также Конституцией, то институт общероссийского голосования регулируется в основном подзаконными актами: указами, распоряжениями Президента РФ и постановлениями ЦИК РФ. Это и предопределило скептическое отношение к самой инициативе проведения общероссийского голосования в обществе. К примеру, движение в защиту прав избирателей «Голос» высказало мнение, что подобный формат «похож на манипулятивный и пропагандистский прием, направленный на легитимизацию ситуативно выгодных конкретным политическим силам решений» [4].

Источники данного института показывают, что он был направлен на ситуативное использование, в то время как референдум, будучи закреплённым в актах высшей юридической силы, подразумевает своё неоднократное использование.

Сравнение субъектов инициативы

В соответствии со статьей 14 ФКЗ «О референдуме РФ» инициатива референдума принадлежит инициативной группе граждан, Конституционному Собранию и федеральным органам государственной власти.

В отличие от вышеназванного института, общероссийское голосование сразу «зарекомендовало» себя как сугубо президентская инициатива, что является его «уникальной организационной особенностью» [9]. В данном случае произошёл фундаментальный сдвиг от принципа «Президент – назначенец», когда Президент только лишь после определённых процедур, предусмотренных законодательством, назначал дату голосования, к концепции «Президент – инициатор – назначенец». И, действительно: Президент В.В. Путин выступил инициатором проведения «голосования граждан страны» в своём Послании Федеральному Собранию, затем внёс в Государственную Думу законопроект «О поправке», где были обозначены все процессуальные аспекты общероссийского голосования. В этом же законопроекте изначально был предусмотрен тот факт, что дата голосования по вопросу, вынесенному на общероссийское голосование, будет определена Президентом.

Однако такой сдвиг, по нашему мнению, является более масштабным в своем содержании и касается не только общественных отношений, связанных с Президентом, а всех государственно-общественных отношений. В этом смысле нельзя не согласиться с точкой зрения С. Н. Слободчиковой, что в российском обществе произошла масштабная трансформация всего общественного сознания: общероссийским голосованием де-факто была имплементирована в общественное сознание модель «государство-инициатор – народ-легитиматор [9]».

Сравнение правового статуса наблюдателей на референдуме и общероссийском голосовании

Институт наблюдения на референдуме регулируется в основном нормами ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». В соответствии со ст. 36 указанного акта наблюдателями могут быть граждане РФ, и назначить их вправе следующие субъекты общественных отношений: а) инициативная группа по референдуму; б) общероссийские общественные объединения (в т.ч. и политические партии); в) инициативные агитационные группы; г) межрегиональное или региональное общественное объединение.

Помимо этого на референдуме предусматривается и наличие иностранных наблюдателей, правовой статус которых регламентируется ст. 37 ФКЗ «О референдуме РФ».

Если на референдуме назначить наблюдателей могут сами субъекты инициативы, то на Общероссийском голосовании назначить их может только Общественная палата (далее – ОП) РФ. Однако решением совета ОП РФ перечень субъектов инициативы на общероссийском голосовании был несколько изменён. Такими инициаторами предложения кандидатур наблюдателей стали: «общественные объединения, в том числе

политические партии, профсоюзы, творческие союзы, объединения работодателей и их ассоциаций, профессиональные объединения, а также иные некоммерческие организации, созданные для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп» [8]. Более того, гражданин РФ самостоятельно может внести в ОП РФ или в ОП субъекта РФ предложение о назначении себя наблюдателем [8].

Стоит также отметить, что в рамках общероссийского голосования не был предусмотрен институт иностранного наблюдения. Так, Э.А. Памфилова 13.02.2020 г. заявила, что «нет абсолютно никаких оснований ни для каких международных наблюдателей» за отсутствием каких-либо международных договоренностей в рамках проведения общероссийского голосования [4].

На общероссийском голосовании иностранные граждане могли присутствовать только в качестве иностранных экспертов, число которых, по сведениям ОП, к 25.06.2020 составило «несколько десятков иностранных журналистов, депутатов и учёных» [4].

Вывод

Исходя из всего вышесказанного, стоит согласиться с тезисом Конституционного суда РФ об «особой юридической природе» общероссийского голосования [10].

Общероссийское голосование кардинально отличается от ранее известных российскому публичному праву форм непосредственной демократии, ему присущи следующие особенности.

1. Его источники появились только после высказывания инициативы о его проведении Президентом. Оно было проведено не на основе уже существующего законодательства. Законодательство «подстраивалось» под него само по всем законам «живого права».

2. Институт общественного голосования регулируется в основном подзаконными актами, а не актами высшей юридической силы: Конституцией, ФКЗ и ФЗ. Отсутствие существующего федерального законодательства предопределило регулирование общероссийского голосования актами меньшей юридической силы, потому как принятие ФЗ, а тем более ФКЗ – слишком затяжной процесс.

3. Источники общественного голосования являются ситуативными, отвечают конкретной общественной ситуации. Это было связано с тяжёлой эпидемиологической обстановкой, когда необходимо было уберечь здоровье граждан от новой на тот момент коронавирусной инфекции COVID-19. Ситуативность проявляется, к примеру, в Указе Президента РФ «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» от 25 марта 2020 г.

4. В общероссийском голосовании народ играет роль «одобряющего субъекта» или «неодобряющего субъекта».

5. Субъектом инициативы проведения общероссийского голосования, исходя из нынешней базы правовых источников, может быть только Президент Российской Федерации.

6. Общероссийское голосование является факультативной формой непосредственной демократии (хотя такой статус и не закреплён в статье 3 Конституции), поскольку статья 136 Конституции не предусматривает его.

Таким образом, общероссийское голосование стал ещё одной формой прямой демократии, произошло «расширение количества» этих форм [12]. Можно также утверждать, что общероссийское голосование суть *императивная* форма прямой демократии, как это обосновывает Бадретдинов [12].

Однако этот институт, по нашему мнению, не был подкреплён должной нормативной правовой базой, которая детально бы регламентировала процесс реализации «народной демократии».

Предполагаем, что некорректно с правовой точки зрения уподоблять общероссийское голосование референдуму. Различия касаются всех аспектов: от лингвистических (на референдуме решение *принимают*, а на общероссийском голосовании *одобряют*) до сущностных (различия в субъектах инициативы, в источниках правового регулирования).

Многие исследователи в попытках подкрепить общероссийское голосование должными пояснениями апеллируют к Докладу Венецианской комиссии «О конституционных поправках» от 2009 года, а именно к следующему положению: «легитимность конституционной поправки *может быть* усилена путём прямого участия народа в процедуре внесения поправок...», доказывая тем самым его право на существование. Налицо манипуляция фактами, ведь целиком положение звучит так: «легитимность конституционной поправки может быть усилена путём прямого участия народа в процедуре внесения поправок посредством *референдума*».

Констатируя вышесказанное, отметим, что в таких важных вопросах, как «модернизация конституции», следует чётко придерживаться «буквы закона» (статья 136 Конституции) с поправкой на факультативное «*усиление легитимности*», предусмотренное Венецианской комиссией, а не создавать новые правовые институты, не предусмотренные действующим законодательством и не проработанные, не осмысленные в правовой доктрине.

Тем не менее комбинаторно представляется важным осуществить «правовую модификацию» института общероссийского голосования. Необходимо принять федеральный закон, который будет встроен в конституционно-избирательное законодательство, и всесторонне регламентировать порядок проведения этого голосования. Также необходимо более детально регламентировать правовой статус иностранных экспертов до тех пор, пока не будут достигнуты международные договорённости о наличии иностранных наблюдателей в ходе проведения общероссийского голосования как полноценного критерия правовой действительности.

Список литературы

1. Хабриева Т. И. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. – 2020. – № 5. – С. 403-414.
2. Мархгейм М. В. Общероссийское голосование: народовластные признаки и призраки // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. – 2021. – № 1. – С. 145-154.
3. Послание Президента Федеральному Собранию. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62582> (дата обращения: 21.09.2022).
4. Хроника. Изменение Конституции. URL: <https://www.interfax.ru/> (дата обращения: 21.09.2022).
5. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Федеральный конституционный закон от 14.03.2020 № 1-ФКЗ: одобрен Государственной Думой 11.03.2020: одобрен Советом Федерации 11.03.2020. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 24.09.2022).
6. О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Указ Президента РФ от 17.03.2020 № 188. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347817/ (дата обращения: 25.09.2022).
7. О порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: постановление ЦИК РФ от 02.06.2002 № 244/1804-7. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/45910/> (дата обращения: 25.09.2022).
8. О порядке приёма предложений о кандидатурах для назначения наблюдателями, назначения наблюдателей за проведением общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, подсчетом голосов участников голосования и установлением его итогов: Положение совета Общественной палаты РФ от 22.03.2020. URL: <http://gbumdoo.ru/wp-content/uploads/2020/06/> (дата обращения: 21.09.2022).
9. Слободчикова С. Н. Конституционная проблематика общероссийского голосования // Правовая парадигма. – 2021. – № 1. – С. 68-72.
10. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституция Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации от

16.03.2020: Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3.
URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 24.09.2022).

11. О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 205. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348487/ (дата обращения: 21.09.2022).

12. Бадретдинов И. Р. Общонародное голосование в контексте форм прямой (непосредственной) демократии в Российской Федерации // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2020. – № 3. – С. 32-38.