

Конституционные диалоги.
Тема 5. Общероссийское голосование:
политические страсти и юридическое содержание

*В.А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Многие понятия, используемые при обсуждении общероссийского голосования, точно не определены, что порождает неоднозначное их толкование и противоречивое применение. В ряде случаев *сознательно* или *по незнанию* смешиваются очевидные для юриста, но не всегда ясные для других людей правовые понятия. Тем самым картина происходящего размывается и способствует возникновению различного рода заблуждений.

В этой связи представляется необходимым начать с уточнения двух основных понятий – «голосование» и «референдум», отсутствие четкого разграничения которых может привести к противоречивым выводам. Не уходя в глубины теоретических рассуждений, сформулируем несколько исходных положений, на основе которых продолжим наш разговор.

Под голосованием (народным голосованием) понимается прямое выражение воли народа (народное волеизъявление) в ходе опроса, проводимого органами публичной власти. Такое народное волеизъявление может осуществляться не только на выборах и референдуме, которые определены Конституцией как высшее непосредственное выражение власти народа (часть 3 статьи 3 Конституции). В российской правовой системе, наряду с выборами и референдумом, закреплены еще две формы голосования российских граждан:

- всенародное голосование, путем которого была принята Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года;
- общероссийское голосование по конституционным изменениям, назначенное на 1 июля 2020 года.

Таким образом, голосование – это общее, родовое понятие, которое охватывает различные формы народного волеизъявления, сложившиеся в конституционной практике, что можно представить следующим образом.



**Схема 1. Формы народного голосования,
сложившиеся в российской конституционной практике**

В рамках нашего диалога выборами мы заниматься не будем, поэтому поговорим о трех остальных формах народного голосования.

Начнем с референдума, под которым понимается всенародное голосование по вопросам государственного значения, **результаты которого обладают высшей юридической силой, являются обязательными на территории всей страны и утверждению не подлежат**¹. В зависимости от нормативного порядка проведения на различных этапах развития нашей страны конструировалась та или иная **законодательная модель референдума**. Так, **референдум РСФСР** назначался Съездом народных депутатов (Верховным Советом) РСФСР по их собственной инициативе, а также по требованию не менее чем одного миллиона российских граждан, имевших право на участие в референдуме, и не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР. **Президент России назначать и инициировать референдум был не вправе**.²

При принятии действующей Конституции в декабре 1993 года возникла проблемная ситуация, поскольку ее принятие относилось к исключительному ведению Съезда народных депутатов, деятельность которого была прекращена Указом Президента Б.Н.Ельцина от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В этой связи для правовой легитимации новой Конституции как внутри страны, так и на международной арене, **возникла насущная необходимость получить народное одобрение проекта Конституции**. Однако провести для этого референдум не представлялось возможным, так как его назначение находилось в компетенции упраздненных Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Для разрешения сложившейся проблемной ситуации была сконструирована и закреплена Указом Президента РФ новая правовая конструкция – «всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации» (далее – всенародное голосование), которое обладало **всеми сущностными чертами референдума**, поскольку являлось прямым народным волеизъявлением, результаты которого обладали высшей юридической силой, считались обязательными на территории всей страны и утверждению не подлежали³.

Вместе с тем всенародное голосование отличалось от установленной на тот момент **модели референдума** по следующим параметрам:

- порядок его проведения определялся Указом Президента, а не законом;
- всенародное голосование было назначено Президентом, а не Съездом народных депутатов или Верховным Советом.

Однако такие отличия существенными не считались, поскольку главным было другое – получить правовую легитимацию новой Конституции от самого народа в ходе прямого народного волеизъявления. Вопрос **о форме** народного волеизъявления – референдум или всенародное голосование – для правящей российской элиты, как и **для мировой демократической общественности**, принципиального значения не имел. Во всяком случае Венецианская комиссия Совета Европы в Заключении о Конституции 1993 года пришла к следующему

¹ Здесь мы говорим лишь о референдуме Российской Федерации, поскольку региональный и местный референдумы не относятся к теме нашего диалога.

² Закон РСФСР от 16.10.1990 № 241-1 «О референдуме РСФСР».

³ Указ Президента РФ от 15.10.1993 № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации».

выводу: «Конституция Российской Федерации, принятая *на всенародном референдуме* 12 декабря 1993 г., не вызывает серьезных вопросов о ее соответствии принципам демократического правового государства и уважения прав человека»⁴. Обратим внимание на то, что в Заключении Венецианской комиссии, которую трудно заподозрить в политической пристрастности, «всенародное голосование» считалось «всероссийским референдумом», не оценивалось как антидемократическое и не легитимное, и уж, тем более, не рассматривалось как «*псевдореферендум*», что характерно в настоящее время для российской оппозиции в отношении общероссийского голосования.

В современном российском законодательстве *эти две формы прямого народного волеизъявления* «всенародное голосование» и «референдум» сосуществуют параллельно и независимо друг от друга.

Всенародное голосование может быть назначено Конституционным Собранием, которое созывается для рассмотрения вопроса о необходимости разработки новой Конституции. На всенародное голосование выносятся проект Конституции – *как единый целостный документ*, а не отдельные изменения конституционного текста. Конституция считается принятой, если ее одобрили более половины проголосовавших, при условии, что в голосовании приняло участие более половины всех избирателей⁵.

Референдум Российской Федерации, законодательно определяемый как *всенародное голосование* граждан Российской Федерации по вопросам государственного значения, назначается Президентом по инициативе не менее чем двух миллионов российских граждан, имеющих право на участие в референдуме. Решение признается принятым на референдуме при тех же условиях, что и на всенародном голосовании – если его одобрили более половины участников, при условии, что явка составила более 50% от общего числа российских граждан, внесенных в списки участников референдума⁶.

Двигаясь дальше, отметим, что *в настоящее время* при принятии пятой по счету поправки к Конституции, также, как и в 1993 году, возникла насущная необходимость в правовой легитимации новых конституционных положений *самим народом* в ходе прямого народного волеизъявления. Закрепленные действующим законодательством и уже рассмотренные нами *две формы прямого народного волеизъявления* («всенародное голосование» и «референдум») для этого не подходили: референдум – по причине громоздкости и длительности процедуры его инициирования российскими гражданами, а «всенародное голосование» – в связи с конституционно закрепленной возможностью проведения всенародного голосования *исключительно для принятия новой Конституции*, а не отдельных изменений конституционного текста.

⁴ Заключение Венецианской комиссии о Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018, № 6. С. 29.

⁵ Статья 135 Конституции Российской Федерации; часть 1 статьи 6 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

⁶ Статьи 1, 14, 80 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

В этой связи была разработана новая правовая конструкция – «общероссийское голосование», которое обладает *всеми сущностными чертами референдума и всенародного голосования*, поскольку является прямым народным волеизъявлением, а его результаты имеют высшую юридическую силу, обязательны для исполнения на территории всей страны и утверждению не подлежат. При этом общероссийское голосование (в отличие от референдума и всенародного голосования) представляется *реально применимым* для одобрения конституционных изменений, поскольку назначается Указом Президента во исполнение Закона РФ о поправке к Конституции.

Что же касается точки зрения о том, что общероссийское голосование, поскольку оно не предусмотрено Конституцией, является неконституционным, *то это из области искусственно тиражируемых мифов*. Конституция, закрепляя основные нормативные положения, оставляет много вопросов, которые регулируются текущим законодательством. Отсутствие в Конституции того или иного правового института, устанавливаемого иным нормативным актом, отнюдь *не означает его неконституционность*. Наиболее близким примером являются нормативные положения о принятии любого закона, в том числе и Закона о поправке к Конституции *в трех чтениях*. Это положение не закреплено ни в Конституции, ни в федеральном законе, ни в Указе или распоряжении Президента. Оно установлено всего лишь *Регламентом Государственной Думы*. И ни у кого, в том числе у Конституционного Суда, который при рассмотрении многих дел опирался на эти, всего лишь *регламентные* нормы, никогда не возникало вопроса об их неконституционности.

Общероссийское голосование, *будучи закрепленным Законом РФ о поправке к Конституции*, который по своей юридической силе рассматривается как законодательный акт *конституционного* ранга, снимает все вопросы о якобы неконституционности общероссийского голосования. Конституционный Суд в Заключении по поводу Закона о поправке к Конституции сформулировал четкую и однозначную правовую позицию о том, что общероссийское голосование имеет особую юридическую природу. Представляя собой *форму непосредственного народного волеизъявления*, общероссийское голосование как таковое не заменяет собой действия Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации по принятию конституционной поправки в порядке статьи 136 Конституции. Поэтому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения *был вправе обратиться к общероссийскому голосованию*, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки⁷.

Заключение Конституционного Суда окончательно и обжалованию не подлежит. Однако анализ общероссийского голосования был бы неполным без рассмотрения присущих ему *проблемных вопросов*, среди которых выделим три основных, подлежащих обсуждению в рамках нашего разговора.

⁷ Пункт 2.1. мотивировочной части Заключения Конституционного Суда от 16.03.2020 № 1-3.

Первый вопрос. Чаще всего критикуется порядок, согласно которому на голосование выносятся весь комплекс конституционных изменений без возможности высказать свое отношение к конкретным из них. При *юридическом* рассмотрении данный вопрос представляется надуманным, поскольку организовать голосование по каждому из 110 конституционных изменений просто нереально. Кроме того, и мировая практика идет по аналогичному варианту пакетного голосования при вынесении конституций на народное рассмотрение. Действующая Конституция Российской Федерации также выносилась на всенародное голосование *как единый целостный проект* без возможности голосовать по конкретным статьям, главам, разделам. Однако такой порядок принятия Конституции не вызывал подобной критики ни со стороны внутренней оппозиции, ни на международной арене.

Второй вопрос заключается в том, что исключительно важное, можно сказать определяющее значение для адекватного выражения воли граждан имеет сама формулировка вопроса, который выносится на голосование: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» с двумя возможными ответами («да» и «нет»).

С социологической точки зрения такая формулировка является не уравновешенной, поскольку в самом вопросе присутствует *только один* из возможных ответов, в данном случае положительный, что способствует выбору именно этого ответа. В итоге происходит *смещение* результатов голосования *в сторону положительного ответа*. Кроме того, при двух возможных альтернативных ответах при пакетном голосовании на каждого человека возлагается достаточно сложная задача осуществить взвешивание всех «за» и всех «против» отдельных поправок. Далеко не всегда человек в состоянии проделать такую большую умственную работу, в результате чего адекватность выражения его воли вызывает серьезное сомнение⁸.

Для недопущения такого искажающего влияния более приемлемой выглядит иная формулировка вопроса, например: «Как Вы относитесь к предложенным изменениям в Конституцию Российской Федерации?» с тремя, а не двумя вариантами ответов: «Одобрю», «Не одобряю», «Затрудняюсь ответить». Автор этих строк, будучи экспертом Центральной избирательной комиссии, внес такие предложения, которые, однако, учтены не были.

И, наконец, *третий проблемный вопрос* связан с отсутствием порога явки на общероссийском голосовании, что является его серьезным отличием от референдума, который считается состоявшимся, если в нем приняло участие *более половины граждан*, внесенных в списки участников референдума.

Очевидно, что при низкой явке неизбежно возникнет вопрос о правовой легитимности результатов голосования. Хотелось бы верить, что всем нам – гражданам одной страны не безразлично, как мы будем жить *после того*.

Давайте же вместе попробуем не ошибиться.

⁸ См. об этом: Рабочая книга социолога. М., 2015. С. 354-355; 363-364.