

Общероссийское голосование как субсидиарная форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства

Хорунжий С. Н.*

Аннотация.

Целью представленного здесь интроспективного обзора развития российского законодательства о референдуме, норм международного права, а также доктринально-компаративистских позиций Венецианской комиссии является критический анализ процедур общероссийского голосования, отдельных аспектов его организации и проведения.

Методологическая основа: сравнительно-правовой (компаративистский), формально-юридический, а также конкретно-социологический методы.

Вывод: общероссийское голосование представляет собой самостоятельную процедуру непосредственной демократии, возникшую в процессе формирования новых современных дополнительных (субсидиарных) институтов конституционной конвенциональности, правовым основанием которой является конституционное право граждан на участие в управлении делами государства.

Ключевые слова: референдум, Венецианская комиссия, субсидиарный, правовой баланс, поправки, общественный контроль.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-3-9-15

В конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления граждан являются, как известно, не только институты непосредственной, но и представительной демократии [1, 2].

В соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации (далее также — «Основной закон») высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Обратим внимание, что наряду с указанным правом положением статья 3 Основного закона закрепляет конституционные нормы о суверенитете, носителем которого и (одновременно) единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (часть 1 статьи 3), который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (часть 2 статьи 3); поэтому никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону (часть 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации). Последнее, во взаимосвязи с другими основополагающими конституционно значимыми ценностями, косвенным образом свидетельствует об особом конституционно-правовом содержании приведенного

выше правоположения — формах высшего непосредственного выражения власти народа. Свое дальнейшее конституционно-идеологическое развитие нормы раздела первого Конституции Российской Федерации нашли в статье 32 Основного закона, закрепившей право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Кроме того, часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации говорит о праве граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Действительно, референдум как всенародное голосование граждан Российской Федерации (референдум) и свободные выборы как способ формирования органов народного представительства являются, в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированными в ряде его постановлений, высшими формами непосредственной демократии. При этом каждая из форм имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия и равноценна другой: референдум и свободные выборы взаимосвязаны — дополняют друг друга.

Подобный комплементарный (взаимодополняемый) характер указанных высших форм демократии ос-

* Хорунжий Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета, доцент кафедры РАНХиГС (Воронежский филиал), секретарь Избирательной комиссии Воронежской области, г. Воронеж, Российская Федерация.

E-mail: snhor@mail.ru

нован на целом ряде взаимосвязанных между собой конституционных норм и принципов формирования и организации власти в Российской Федерации. Как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, системная связь статьи 84 (пункт «в»), статьи 92 (часть 3) и статьи 135 (часть 3) с положениями статей 3, 32 (части 1 и 2), а также пунктов «а» и «в» статьи 71 обуславливает соответствующий характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения референдума и выборов в органы публичной власти — с тем чтобы свободное волеизъявление граждан было обеспечено не только при осуществлении права участвовать в референдуме, но и при осуществлении избирательных прав¹. Вместе с этим, отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, устанавливая регламентацию соответствующих прав, федеральный законодатель обладает достаточной свободой усмотрения, которая тем не менее ограничена особенностями высших форм непосредственного народовластия, их предназначением и соотношением.

По этой причине референдум, посредством которого обеспечивается непосредственное участие граждан в управлении делами государства и тем самым «открытость процессов принятия политических решений, легитимиремых волей народа», очевидно, не может подменять органы народного представительства².

Указанному выводу корреспондирует позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая в Рекомендации 1704 (2005) от 29 апреля 2005 года обращает внимание на то, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, при этом референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права (пункты 5 и 8)³.

По этой причине, указывает Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляя нормативное правовое регулирование отношений, связанных с референдумом, федеральный «законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений»⁴.

В России референдум как самостоятельный конституционно-правовой институт был учрежден лишь в 1936 г. В последующем конституционно-правовое регулирование референдума менялось неоднократно. С некоторой степенью условности выделим следующие периоды развития конституционного законодательства о референдуме [3, 4, 5]:

- 1-й этап: 1936 г. — апрель 1985 г. — советский период;
- 2-й этап: апрель 1985 г. — декабрь 1991 г. — период «распада» СССР, «перестройка»;
- 3-й этап: декабрь 1991 г. — декабрь 1993 г. — постсоветский период; переходный период к современному этапу конституционного регулирования данного института
- 4-й этап: декабрь 1993 г. — март 2020 — современный «классический период»;
- 5-й этап: март 2020 — развитие классических форм народовластия, появление субсидиарных элементов и процедур — общероссийского голосования.

На первом этапе положения о референдуме были включены в Конституцию СССР 1936 года. В ней референдум рассматривался как «всенародный опрос». В свою очередь, в конституции союзных республик была включена норма о праве проведения республиканских референдумов. Так, в соответствии с пунктом «в» статьи 33 Конституции (Основного закона) РСФСР 1937 года указывалось, что Верховный Совет РСФСР «производит всенародный опрос (референдум)». При этом тексты указанных конституций не определяли порядок и процедуру проведения референдума, вероятно, предполагая необходимость принятия соответствующих специальных законов, которые так и не были приняты. Референдумы в течение указанного периода также не проводились.

Второй этап. Изменения регулирования конституционного института референдума на втором этапе его развития было прежде всего обусловлено реформой партийно-организационного устройства государства и учреждения нового органа государственной власти — Съезда народных депутатов СССР (далее — СНД СССР). К последнему перешли полномочия Верховного Совета СССР, в том числе и по вопросу назначения референдума⁵. В это же время вводится новый институт в структуре органов государственной власти — институт Президента СССР.

Первым специальным актом, регламентирующим процедуру проведения референдума, был Закон СССР 27 декабря 1990 г. «О всенародном голосовании (референдуме СССР)». В статье 1 указанного закона референдум определялся как «способ принятия гражданами СССР всенародным голосованием законов СССР и иных решений по наиболее важным вопросам государственной жизни».

Первый референдум СССР был проведен 17 марта 1991 г. Президент СССР выступил с инициативой про-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3.

² Рекомендация ПАСЕ 1704 (2005) «Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе» // URL: <https://rm.coe.int/16806410ed>.

³ Там же.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 года № 3-П (см. сноску 2, выше).

⁵ Отметим также, что Верховный Совет не был упразднен. Теперь он формировался из состава депутатов СНД СССР и состоял из двух палат (Совета Союза и Совета Национальностей). Верховный Совет СССР выполнял функцию СНД СССР в межсессионный период работы Верховного Совета СССР.

вести референдум по вопросу: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?».

Несмотря на то, что референдум был всесоюзным, участие в нем приняли далеко не все республики СССР: по решению республиканских властей голосование в Молдавии, Грузии, Армении, Латвии, Литве, Эстонии не проводилось.

Первый референдум РСФСР проводился одновременно с референдумом СССР также 17 марта 1991 г. По инициативе депутатов РСФСР на всероссийский референдум был вынесен вопрос о введении поста Президента РСФСР. По результатам голосования, на котором более 75% высказались «за» учреждение поста Президента 24 апреля 1991 г., был принят Закон РСФСР «О Президенте РСФСР», в соответствии со статьей 1 которого Президент Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР. 12 июня 1991 г. в ходе прямых выборов первым Президентом РСФСР был избран Б.Н. Ельцин.

Третий этап. Характеризуется политическим и правовым кризисом, вызванным распадом СССР, формированием органов государственной власти Российской Федерации.

29 марта 1993 года девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации принял постановление «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума», которым в целях преодоления политического кризиса в Российской Федерации, учитывая предложения Президента Российской Федерации о проведении референдума о доверии Президенту Российской Федерации, объявил всенародное голосование — референдум по четырём вопросам одновременно:

1. Доверяете ли Вы Президенту РФ Б.Н. Ельцину?
2. Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 года?
3. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?
4. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов депутатов Российской Федерации?
5. Среди особенностей нормативно-правового сопровождения данного референдума отметим, что перечень и формулировка указанных вопросов получили весьма негативную юридическую квалификацию в постановлении Конституционного Суда РФ от 21 апреля 1993 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума».

Как указал Конституционный Суд, содержание первого вопроса, выносимого на референдум, «Доверя-

ете ли Вы Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину?», имеет преимущественно нравственно-оценочный и политический, а не юридический характер и, следовательно, не связано с изменениями или дополнениями Конституции и законов. Второй вопрос, выносимый на референдум: «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?» также, по мнению Суда, «не имеет однозначного правового содержания и значения», поскольку указанная политика определяется и направляется актами не только Президента и Правительства Российской Федерации, но и Съезда, Верховного Совета Российской Федерации, реализуется федеральными, региональными и местными органами и организациями, всеми участниками политических и экономических отношений. Поэтому совершенно не ясно, что именно требуется оценить: «направления, формы, методы, темпы, результаты осуществления социально-экономической политики?». Кроме того, как указал Конституционный Суд, «многозначность содержания данного вопроса обуславливает неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения, следовательно, оно не влечет обязательных изменений и дополнений Конституции. Отсутствие точного правового содержания и значения данного вопроса, правовых последствий принятого на референдуме решения означает, что определение результатов голосования в данном случае не может быть осуществлено на основе части 4 статьи 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР».

Не менее «лестные» оценки получили третий и четвертый вопросы, выносимые на референдум. Как пояснил Конституционный Суд, указанные вопросы имеют целью выявить отношение граждан к необходимости проведения досрочных выборов Президента и народных депутатов Российской Федерации, что связано, соответственно, с досрочным прекращением их полномочий. Последнее предопределяет необходимость внесения в Конституцию соответствующих изменений и дополнений, на основе которых только и возможны досрочное прекращение полномочий и досрочные выборы.

Активные государственно-политические преобразования, происходившие в стране, существенным образом меняли и правовое регулирование референдумов. Наверное, самым известным конституционно-юридическим событием того периода следует считать исторический Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

Четвертый этап характеризуется началом действия 25 декабря 1993 года Конституции РФ, предусматривающей специальные процедуры ее пересмотра, в том числе на референдуме, а также не отмененным Законом РСФСР 1990 года «О референдуме РСФСР».

В соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции РФ, высшим «непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»; «граждане имеют право участвовать в референдуме» (часть 2 статьи 32). Пункт «в» статьи 84 предусматривал, что именно Президент РФ «назначает референдум в по-

рядке, установленном федеральным конституционным законом». Согласно статье 135, проект новой конституции РФ «принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносятся на всенародное голосование. При всенародном голосовании Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей».

Последующий этап развития референдумного процесса связан с принятием Федерального конституционного закона от 25 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Вступление в силу указанного закона было отмечено некоторыми попытками организации и проведения референдума, которые так и не были доведены до своего завершения.

В настоящее время законодатель, как мы можем предположить, решил ввести дополнительную — субсидиарную — референдумную процедуру: общероссийское голосование.

Предусмотренная Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке) процедура вызвала критику ряда оппозиционных политиков и СМИ. В качестве причин негативной оценки называются якобы допущенные нарушения норм международного права, а также несоответствие положений Закона о поправке «признанным» демократическим процедурам стран с развитой электоральной демократией. Основными аргументами отказа в признании легитимности положений Закона о поправке выступают, как правило, три: первый — однократность действия принятого закона и отсутствие процедуры общероссийского голосования в системе действующего законодательства; второй — невозможность проголосовать за каждую поправку отдельно и третий — не предусмотренный указанным Законом «кворум участия». Так ли это? Попытаемся разобраться, в том числе и прежде всего, с учетом требований международных норм.

Первое: принятие закона ad hoc — «специально для этого», «по особому случаю», действительно, является благодатной почвой для множества порой справедливых нареканий. На самом деле, нормативное поле действующего законодательства столь обширно, что охватывает практически все сферы общественных отношений и, конечно, предусматривает соответствующие процедуры по пересмотру положений действующей Конституции страны. Взятые за основу нормы Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» были, по сути, дополнены правилами общероссийского голосования. Допустимо ли это с точки зрения действующих в наше время представлений о демократии и народовласти, законе и легитимности?

В ответе на данный и последующий вопросы позволим себе апеллировать к весьма уважаемому между-

народному органу по конституционному праву, созданному при Совете Европы — Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право), состав которой включает в себя представителей почти 60 государств.

Венецианская комиссия, проведя обширное исследование разнообразных вариантов изменения Конституции в национальном законодательстве ряда стран, проанализировав различные способы и процедуры изменений текстов основных законов, зафиксировала не только отсутствие какого-то общего для всех вариантов единого «подлинно демократического» и «цивилизованного» пути, но, что принципиально для нас, указала на недопустимость таких попыток. *Невозможно и нежелательно*, говорит Венецианская комиссия, *даже пытаться сформулировать абстрактно лучшую модель конституционной поправки*. Точка баланса, поясняет Комиссия, между жесткостью и гибкостью в разных государствах может быть разной, в зависимости от политического и социального контекста, конституционной культуры, возраста, деталей и особенностей Конституции и ряда других факторов. Кроме того, этот баланс не является статичным, но может меняться со временем, отражая политические, экономические и социальные преобразования⁶.

Отсутствие «волшебной формулы», по терминологии Комиссии, вызвано объективными основаниями — поиском и установлением «надлежащего баланса» между требованиями «жесткости» («конституционной стабильностью») и «гибкости» при определении конкретной конституционной модели⁷. Оценка достигнутого конституционного баланса возможна только по отношению к конституционной системе конкретного государства: даже в старых и устоявшихся конституционных демократиях, заключает Комиссия, зачастую далеко не ясно, является ли баланс оптимальным, хотя такие системы, как правило, со временем разрабатывают механизмы для компенсации дисбалансов. Сказанное обеспечивается либо через исправления слишком строгих правил внесения поправок путем гибкой интерпретации конституционного текста, либо путем дополнения слишком гибких правил жесткими процедурами⁸ внесения поправок в Основной закон.

На самом деле, нормы федерального законодательства дополняются новой *субсидиарной* («дополнительной») *процедурой*, по сути, развивающей существующие конституционные формы и гарантии участия граждан в управлении делами государства (статья 32 Конституции РФ). В этом смысле участие граждан страны в общероссийском голосовании призвано снизить критику, иногда

⁶ Report on Constitutional Amendment: CDL-AD(2010)001. Adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009). Strasbourg, 19 January, 2010 (Study no. 469 / 2008). §17, 107.

⁷ Opinion on the Three Draft Constitutional Laws Amending Two Constitutional Laws Amending the Constitution of Georgia: CDL-AD(2013)029. Adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013). Strasbourg, 15 October, 2013 (opinion no. 737 / 2013). § 31, 34, 58.

⁸ Report on Constitutional Amendment: CDL-AD(2010)001. Adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009). Strasbourg, 19 January, 2010 (Study no. 469 / 2008). § 105.

уместную, в адрес Парламента о техническом подходе к процессу принятия законов, а также отсутствию должного и широкого обсуждения с гражданским сообществом.

Общероссийское голосование обеспечивает указанную конституционную гарантию непосредственного участия граждан в управлении делами государства, а также «открытость процессов принятия политических решений, легитимироваемых волей народа» (Венецианская комиссия) и, тем самым, достижение искомого баланса конституционно защищаемых ценностей.

Второе: невозможность проголосовать за каждую поправку отдельно. Вполне понятно и оправдано желание граждан иметь возможность высказать свою позицию по поводу каждой поправки в текст Основного закона. Последнее особенно важно в ситуации, когда Закон о поправке содержит значительное разнообразие самых разных общественно и политически значимых направлений, получающих обновленную конституционную регламентацию: от социальной политики до разграничения предметов ведения, от установления дополнительных цензов для чиновников до определения фиксации единства органов публичной власти.

Вместе с тем, убежден в присутствии понимания у большинства представителей активного гражданского общества объективной невозможности и технологической невыполнимости включения в текст бюллетеня всех поправок по отдельности. Прежде всего, речь идет о юридических трудностях, связанных с определением в конституционной доктрине того, что именно следует считать поправкой в Конституцию — изменение ли, дополнение ли, лингвистическое уточнение прежней нормы или же всё перечисленное выше? Любой из ответов повлечет формирование соответствующего текста многостраничного бюллетеня. Будет ли он охватывать отдельные статьи, которые содержатся сейчас в Законе о поправке или же, что полагаю более точным, потребуются включение в бюллетень буквально каждой позиции, вносящей какое-либо изменение в текст Основного закона, поскольку в Конституции страны не может быть ни одной незначимой «запятой». В случае положительного ответа на эти риторические вопросы уверен, что мы со всей очевидностью столкнемся с реальными проблемами технического формирования подобного текста бюллетеня и возникновением вопросов, связанных с определением механизма подсчета голосов, а также вступления в юридическую силу всего текста в последующем (в ситуации когда, например, связанные между собой поправки не будут приняты в полном объеме).

Современное развитие электоральных процедур позволяет исключить описанную выше избыточно сложную схему реализации гражданами своего конституционного права, дополнив, как указывает Венецианская комиссия, традиционные формы выражения власти народа деятельностью институтов представительной демократии. Полезность прямой демократии и пределы ее использования — фундаментальный аспект этой дискуссии, указывает Венецианская комиссия, уточняя, что «... легитимность конституционной поправки может быть усилена путем непосредственного участия людей в процедуре внесения поправок посредством референ-

дума ... В этой связи Комиссия считает, что для конституционной реформы одинаково законно включать или не включать народный референдум в качестве части процедуры»⁹. Ключевым в решении вопросов о возможности, допустимости или необходимости использования дополнительных (субсидиарных) референдумных процедур являются дискреционные полномочия национального законодателя.

Обратим внимание, что наш законодатель в целях усиления легитимирующей функции подобного голосования пошел значительно дальше, придав его результатам исключительно императивный характер. Последнее не может рассматриваться иначе как «укрепление демократической легитимности конституционной защиты прав человека»¹⁰.

Третье: не предусмотренный Законом о поправке «кворум участия». Говоря о численных (процентных) границах участия граждан в голосовании, следует помнить, что так называемый кворум, как указывает Венецианская комиссия, может принимать две формы: «кворум участия» и «кворум одобрения». Кворум участия (минимальная явка) означает, что голосование действительно только в том случае, если в нем участвует определенный процент зарегистрированных избирателей. Кворум одобрения делает достоверность результатов зависимой от одобрения (или, возможно, отклонения) определенного процента электората. Установление кворума для того, чтобы голосование было действительным, создает у большинства избирателей впечатление, что если этот минимум не будет достигнут, то их мнение не будет учтено. Более того, в случае референдума о принятии решения это блокирует весь процесс. Поэтому лучше, говорит Венецианская комиссия, обойтись без требования кворума, поскольку трудно сделать голосование обязательным. Если должен быть кворум, резюмирует Комиссия, то это должен быть кворум одобрения (принятие минимальным процентом избирателей), а не кворум участия, «который побуждает противников призывать к бойкоту в надежде победить предложение, несмотря на меньшинство».

В другом документе Венецианская комиссия высказывается еще более определенно: *не рекомендуется устанавливать минимальный уровень участия, при котором результаты голосования считаются действительными (кворум), так как этим все воздержавшиеся от голосования лица приравниваются к сторонникам отрицательного ответа на вопрос голосования»*¹¹.

В этой связи отметим, что, казалось бы, обоснованные эмоциональные упреки оппозиционно настроенных по отношению к общероссийскому голосованию лиц разбиваются о сухие, но рациональные аргументы, основанные исключительно на широком и всестороннем анализе процедур, в том числе стран со «старыми и

⁹ Venice Commission — Opinion CDL-Pl (2017)001, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning referendums (Strasbourg, 10 March 2017).

¹⁰ Venice Commission — Opinion CDL-Pl (2017)001, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning referendums (Strasbourg, 10 March 2017).

¹¹ Венецианская комиссия Совета Европы. Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов, 2007 г.

устоявшимися демократиями». Более того, именно опыт таких государств позволяет предотвратить имеющиеся место попытки манипулировать ссылками на «демократические и цивилизованные страны».

О реформах 1993 и 2020 гг.: общее и различия

Конституционная реформа 1993 года проходила в условиях, радикально отличающихся от современной ситуации. Тогда имел место политический и правовой кризис, вызванный распадом СССР, шло формирование органов государственной власти, по сути, нового государства. Наверное, самым известным конституционно-юридическим событием того периода следует считать исторический Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым были распущены представительные органы государственной власти (СНД и Верховный Совет), Конституционный Суд был признан «недействующим», а указам Президента была придана высшая юридическая сила. Активные государственно-политические преобразования, происходившие в тот период в нашей стране, существенным образом меняли и правовое регулирование референдумов. Единственным юридическим основанием общенародного голосования 1993 года стал указ Президента РФ от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации».

Экстраординарные обстоятельства, вызванные разрушением СССР, сложением полномочий первого и последнего Президента СССР, а также сопутствующие этому весьма турбулентному процессу обретения суверенитета нового государства по степени своего политического накала и правовой анархии (с позиций юридического позитивизма), конечно, нельзя сопоставлять с имеющим своё место в настоящее время постепенным и сравнительно спокойным этапом конституционных преобразований.

Наверное, одним из общих признаков «конституционных голосований» 1993 и 2020 годов является собственно их наименование: в 1993 году указ Президента, заменивший действие Закона РСФСР «О референдуме», вместо понятия «референдума» ввел «всенародное голосование»; сегодня же мы участвуем в процедуре «общероссийского голосования». Сразу отметим, что это почти единственное, что объединяет эти две формы непосредственного волеизъявления. По своему содержанию они значительно различаются. Прежде всего, речь идет о голосовании за *весь текст* Конституции РФ, который, кстати говоря, был опубликован лишь за месяц до голосования — 11 ноября 1993 г. Отсутствие должного обсуждения широкими слоями общественности текста Основного закона, недостаточное информационное сопровождение, объединение голосования по Конституции с выборами депутатов Государственной Думы и формированием Совета Федерации в один день — 12 декабря 1993 года — бесспорно, наложило свой отпечаток

на приобретение кампанией референдума и избирательной кампании оттенков чрезвычайных электоральных процессов.

Современное общероссийское голосование носит совершенно иной характер: глубокое экспертное и общественное обсуждение, широкая информационная кампания, возможность граждан как напрямую, так и через институты представительной демократии принять участие в формировании конкретных поправок в текст Конституции на первоначальном этапе их подготовки. Указанные обстоятельства, несомненно, свидетельствуют о протекающем в настоящее время постепенном этапе эволюционного изменения текста Основного закона, который обязан объективно отражать существующую государственно-правовую реальность.

О необходимости поправок к Конституции

В отношении этого вопроса высказано уже достаточно много позиций. Помимо очевидной необходимости закрепить в Конституции уже фактически произошедшие изменения, объективно отражающие и фиксирующие состоявшиеся преобразования в государственном, политическом и социальном устройстве нашего общества, позволю себе обратить внимание на иной концептуальный аспект, отмечаемый в международной практике демократического развития норм и институтов действующих конституций.

Как указывает Венецианская комиссия, формальная поправка — не единственная форма конституционного изменения, а в некоторых системах даже не самая важная. Оставляя в стороне революционные или незаконные действия, двумя самыми важными альтернативными способами законного конституционного изменения являются: судебное толкование и неписанные политические конвенциональности, дополняющие или противоречащие писанному тексту. В системе с гибкими правилами внесения поправок необходимость в динамичном судебном толковании будет меньше. Венецианская комиссия считает, что для крупных конституционных изменений, предусмотренная совещательная и демократическая политическая процедура для проведения конституционной реформы является предпочтительнее чисто судебного подхода.

Как видим, традиционная ссылка на то, что нормы действующей Конституции РФ не исчерпали своего содержания (что, вероятно, вполне допустимо) будет оправдана лишь в ситуации предоставления судебному толкованию Конституционного Суда значительно более широких полномочий, реализация которых на практике может, и не безосновательно, вызвать возражения среди легистски настроенных представителей гражданского общества. Представляется более верным использовать прерогативу конституционного законодателя, обеспечивающего сочетание форм представительной и непосредственной демократии, как максимально сбалансированного варианта проведения эволюционной реформы Основного закона.

Об общественном контроле при голосовании

Широкое участие общественности представляет собой крайне важный аспект проводимых конституционных преобразований, причем со стороны как сторонников, так и противников общероссийского голосования. Прямое голосование, являясь одной из высших форм непосредственного выражения власти народа, требует точного и безупречного исполнения предусмотренных действующим законодательством норм и процедур. Последние выступают гарантией реализации конституционных прав граждан. По этой причине необходимость контроля со стороны внеполитической общественности выступает краеугольным камнем легитимации результатов общероссийского голосования.

Кроме того, привлечение к такой деятельности лиц с активной гражданской позицией, при этом никоим образом *не исключаяющей их любой партийной принадлежности*, позволяет отчасти использовать заложенный еще в 2014 году нормами Федерального закона № 212-

ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» юридический потенциал участия граждан в контроле за деятельностью органов власти. Механизмы данного закона призваны создать условия для

- › общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых органами власти актов и принимаемых ими решений;
- › формирования и развития гражданского правосознания;
- › повышения уровня доверия граждан к деятельности государства,
- › а также обеспечения тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества.

Нормы указанного закона, сопровождаемые активной позицией представителей общественных палат при координирующей роли Общественной палаты Российской Федерации, будут способствовать не только обеспечению легальности и легитимности общероссийского голосования, но и **формированию новых современных дополнительных (субсидиарных) институтов конституционной конвенциональности.**

Литература

1. Эбзеев Б.С. Конституционное право России : учебник. М. : Проспект, 2019. 752 с. ISBN-13(EAN): 9785392292240.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Изд. 13. М.: Инфра-М, 2019. 768 с. ISBN-13(EAN): 9785917688770.
3. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс / в 2 т. Изд. 5-е. М. : Норма, 2019. Т. 1, 864 с. Т. 2, 912 с. ISBN: 978-5-91768-903-6.
4. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран. Изд. 4. М. : Инфра-М, 2020. 976 с. ISBN-13(EAN): 9785917687261.
5. Лебедев А.Н. Референдум Российской Федерации как высшая правовая форма политического самоуправления граждан России // Труды института государства и права РАН. 2014. № 5. С. 70—95.

Рецензент: Захарцев Сергей Иванович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой адвокатуры и правоохранительной деятельности РГСУ, г. Москва, Россия.
E mail: sergeyivz@yandex.ru

