

© 2023

*А.В. Домнина, А.А. Терешенкова*

Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В работе ставится проблема соотношения общероссийского голосования и референдума, эффективности и самостоятельности такой формы прямой демократии, как общероссийское голосование, впервые использованной в ходе конституционной реформы 2020 года, что и обуславливает актуальность темы. Сравнение общероссийского голосования и референдума осуществляется по важнейшим этапам проведения этих процедур, на основе чего формулируется вывод о неравнозначности явлений, позволяющий считать общероссийское голосование самостоятельным правовым институтом, нуждающимся в более детальном законодательном регулировании.

*Ключевые слова:* общероссийское голосование, прямая демократия, референдум, конституционная реформа, Конституционный Суд.

***А.В. Домнина***

Старший преподаватель кафедры  
конституционного и муниципального права  
юридического факультета  
Национального исследовательского  
Нижегородского государственного  
университета им. Н.И. Лобачевского

***А.А. Терешенкова***

Студент Национального исследовательского  
Нижегородского государственного  
университета им. Н.И. Лобачевского

Совсем недавно, в 2020 году, по инициативе президента Владимира Владимировича Путина была проведена масштабная конституционная реформа, в ходе которой были внесены поправки к тексту действующей Конституции. Изменений произошло достаточно много: они были связаны с социальными гарантиями, судебной властью, правовым статусом Президента РФ и федеральных органов государственной власти, сферой местного самоуправления и не только.

Важно обратить внимание также на процесс принятия поправок, в ходе которого возникла новая форма непосредственного волеизъявления граждан, а именно общероссийское голосование. Оно было предусмотрено статьей второй Закона о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». С идеей проведения общероссийского голосования выступил Президент РФ, охарактеризовав общероссийское голосование как дополнительную «гарантию поддержки народом Российской Федерации изменений в Конституцию»<sup>1</sup>, поскольку проведение такого голосования «позволит наиболее полно на практике воплотить в жизнь принципы»<sup>2</sup>, которые установлены в статье третьей Конституции РФ, а если быть точнее – принципы народовластия.

Роль общероссийского голосования заключалась в выявлении мнения населения относи-

тельно поправок. Сама по себе процедура принятия поправок не включает в себя положение о проведении общероссийского голосования или иного способа выявления мнения граждан, однако Конституционный Суд не обнаружил в этом противоречия Конституции<sup>3</sup>. Она характеризуется тем, что, во-первых, круг субъектов, которые могут выступить с инициативой, ограничен в Конституции, во-вторых, чтобы закон о поправке считался принятым, требуется его одобрение не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа сенаторов, не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, и не менее чем двумя третями голосов законодательных органов государственной власти субъектов<sup>4</sup>. Поэтому то, что случилось в 2020 году, многие исследователи называют своего рода одноразовым дополнительным элементом.

Внешне общероссийское голосование очень похоже на референдум, однако процессуально эти формы отличаются, что подтверждается и тем, что законодательно никогда общероссийское голосование не называется референдумом.

В данном исследовании ставится **проблема** соотношения общероссийского голосования и референдума, эффективности и самостоятельности такой формы прямой демократии, как общероссийское голосование, **актуальность** которой обусловлена прошедшей конституционной реформой.

В ходе исследования были поставлены следующие **задачи**: установить содержание общероссийского голосования и порядок его проведения, определить его соотношение с референдумом, выявить возможность применения общероссийского голосования в дальнейшем.

Общероссийское голосование впервые было упомянуто в 2020 году в ходе конституционной реформы, и единственным законом, который регулировал эту процедуру, был закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а именно статья 2 данного закона. Существовало также Постановление ЦИК России «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»<sup>5</sup>, которое было ориентированно преимущественно на избирательные комиссии и содержало требования, предъявляемые к подготовке и проведению голосования.

Сам закон легального определения общероссийского голосования не дает, однако из его содержания можно установить, что **общероссийское голосование** – форма непосредственного волеизъявления граждан по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ<sup>6</sup>. Оно проводится уже после частичного вступления в силу Закона о поправке и при условии, что Конституционный Суд признает соответствующими Конституции положения, которые в силу ещё не вступили.

Общероссийское голосование связано исключительно с процедурой принятия поправок, в то время как референдум, который является всенародным голосованием граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, проводится по вопросам государственного значения<sup>7</sup>. На референдум невозможно вынести вопрос одобрения изменений в Конституцию, поскольку статья 71 Конституции относит принятие и изменение Конституции к исключительно ведению Российской Федерации, а часть 5 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» исключает возможность вынесения на референдум вопроса, который отнесен к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти<sup>8</sup>. Вероятно, процедура общероссийского голосования использовалась с целью обхождения этих положений законодательства, запрещающих вынесение вопроса одобрения поправок к Конституции на референдум.

Далее стоит обратиться к этапам проведения общероссийского голосования и референдума.

Инициатива проведения голосования принадлежит Президенту, который назначает его своим указом, содержащим выносимый на го-

лосование вопрос и дату проведения<sup>9</sup>, который должен быть опубликован либо в этот же день, либо на следующий. В таком случае не ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования голосования может состояться.

Общероссийское голосование было назначено указом Президента от 17.03.2020 № 188 на 22 апреля 2020 года<sup>10</sup>. В связи с критической эпидемиологической ситуацией дата проведения общероссийского голосования была перенесена на 1 июля 2020 года<sup>11</sup>. Этот день был основным этапом, но само голосование проходило в течение недели, что объяснялось недопустимостью большого скопления людей во время пандемии. Российская Федерация не была новатором в этой процедуре: такой опыт уже существовал в Новой Зеландии, где население голосовало в два этапа: с 20 ноября по 11 декабря 2015 года и с 3 по 24 марта 2016 года<sup>12</sup>. Уже существовал международный опыт, на который можно было опираться.

Для жителей Москвы и Нижегородской области было предусмотрено дистанционное голосование по вопросу поправок в качестве пилотного проекта. Это позволило понять возможности электронного голосования, учесть все ошибки и использовать его в будущем, в частности на выборах Государственной Думы, назначенных на 19 сентября 2021 года.

В отличие от общероссийского голосования с инициативой проведения референдума могут выступить не менее чем два миллиона граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, Конституционное собрание, федеральные органы государственной власти<sup>13</sup>. Однако о возможности Президента выступить с инициативой в законе не говорится. Назначается же референдум точно так же – указом Президента в течение 10 дней. Референдум может быть проведен в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении<sup>14</sup>.

Законодательно закрепляются различия в днях проведения: днем референдума может быть только воскресенье<sup>15</sup>, днем голосования – любой день, даже рабочий, который при назначении на него голосования признается нерабочим<sup>16</sup>. Причина этих отличий, скорее всего, связана с условиями признания референдума и голосования состоявшимися, которые также не тождественны.

В случае общероссийского голосования единственное, что необходимо для признания вопроса одобренным, – количество голосов граждан, а именно – требуется, чтобы за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании<sup>17</sup>. При этом не имеет значения количество участников голосования, тогда как для референдума этот фактор

решающий: только для признания его состоявшимся требуется участие более половины граждан, внесенных в списки референдума<sup>18</sup>. Решение же будет считаться принятым, если за него высказалось более половины избирателей. Соответственно, чтобы обеспечить максимальную явку, референдум проводится только в выходной день, то есть в воскресенье.

Некоторые исследователи высказываются о том, что для общероссийского голосования также необходимо установить порог участия, который должен определяться важностью поправок, выносимых на голосование. В качестве примера приводится формула референдума по вопросу принятия Конституции 1993 года<sup>19</sup>, когда были установлены следующие требования: обязательное участие в референдуме не менее половины зарегистрированных избирателей и абсолютное большинство голосов в поддержку Конституции.

При проведении общероссийского голосования не устанавливаются дополнительные избирательные цензы, необходимо только наличие гражданства Российской Федерации и достижение 18 лет, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда<sup>20</sup>, которые такого избирательного права лишены. Подобные ограничения установлены и для референдума. Само же голосование соответствует всем избирательным принципам, зафиксированным в законодательстве.

Подготовка и проведение общероссийского голосования и референдума являются обязанностями Центральной избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов, территориальных избирательных комиссий и участковых избирательных комиссий.

Различие заключается в том, что полномочия по подготовке и проведению референдума принадлежат Центральной избирательной комиссии согласно федеральному конституционному закону, а полномочия по подготовке и проведению общероссийского голосования возлагаются указом Президента. Но такое положение в целом не противоречит законодательству, что подтверждается Постановлением Конституционного Суда от 30 апреля 1996 г., в котором признается легальным право Президента «восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, которые нуждаются в законодательном решении»<sup>21</sup>.

Результаты голосования определяются Центральной избирательной комиссией в течение пяти дней после дня проведения (для референдума этот срок увеличивается до десяти дней). Срок публикации результатов для голосования и референдума устанавливается одинаковый: три дня.

Таким образом, главными отличиями референдума и общероссийского голосования являются вопросы, по которым они проводятся, инициирование их проведения, сроки назначения и подсчета голосов, порядок проведения. Это достаточно весомые различия, которые не позволяют приравнивать данные понятия. Причина отличий, вероятнее всего, заключается в сущности этих форм прямого волеизъявления граждан. Для референдума является определяющим мнение граждан, это его основа, в то время как голосование рассчитано скорее на учет мнения, и ранее, при принятии поправок, выявление мнения населения было обязательным, более того, этого и не требовалось, что можно заметить из текста Конституции.

Если обратиться к мнениям ученых-конституционалистов, то можно заметить, что их позиции по данному вопросу практически однозначны: общероссийское голосование – самостоятельный институт непосредственной демократии, обладающий собственным значением.

В любом случае общероссийское голосование – процедура новая, которая применялась всего однажды и поэтому нуждается в более детальной регламентации, если в дальнейшем снова будет применяться.

А именно – необходимо предусмотреть включение упоминания голосования в действующее федеральное законодательство, вероятно, для этого потребуются внесение новых поправок в текст Конституции, например в перечень полномочий Президента, определение оснований для проведения, а также возможность голосования за отдельные поправки, а не целый пакет, как это происходило в 2020 году. Также необходимо предусмотреть правовые последствия для ситуации, когда граждане большинством голосуют против поправок в Конституцию. Это действительно сложный вопрос, поскольку процедура принятия поправок не содержит в себе положений об общероссийском голосовании, для неё голосование не имеет значения, но если оно всё же проводилось, игнорировать его тоже недопустимо, это может рассматриваться как нарушение принципа народовластия.

Поэтому здесь стоит говорить о принятии отдельного федерального закона об общероссийском голосовании, который бы восполнил все пробелы в правовом регулировании.

Однако это действительно сложный процесс, который в конечном счете может привести к пересмотру Конституции и принятию новой, поскольку общероссийское голосование, в случае его введения в качестве постоянной процедуры, затрагивает главу 9 Основного закона, а изменения в ней возможны только в случае пересмотра всей Конституции в целом. Принимая во внимание, что внесенные поправки уже со-

здали коллизии в правовой и политической системе государства, стоит говорить, что пересмотр Конституции в данный момент весьма опасен для законодательства.

*Библиографический список*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. – 2020. – № 144 (8198). – Ст. 136.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации [Официальный сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru>

3. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции 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 марта 2020 г. № 1-3 город Санкт-Петербург // Российская газета. – 2020. – № 56.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о

главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Официальный интернет-портал правовой информации [Официальный сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru>

5. Президент направил запрос в Конституционный Суд 14.03.2020 // Официальное интернет-представительство президента России [Официальный сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/62989>

6. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

7. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Официальный сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru>

8. Указ Президента РФ от 01.06.2020 № 354 «Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Официальный сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru>

9. Виноградова Е.В. Референдум или общероссийское голосование: к вопросу о форме одобрения поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации // Евразийская адвокатура. – 2020. – № 4 (47). – С. 75–78.

10. Дзидзоев Р.М., Лолаева А.С. Общественное голосование как институт прямой демократии // Закон и право. – 2020. – № 12.

11. Игнатов А.В. Общероссийское голосование в конституционном измерении // Избирательное законодательство и практика. – 2020. – № 2. – С. 13.

<sup>1</sup> Президент направил запрос в Конституционный Суд 14.03.2020 // Официальное интернет-представительство президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/62989> (дата обращения: 26.11.2022).

<sup>2</sup> Игнатов А.В. Общероссийское голосование в конституционном измерении // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 2. С. 13.

<sup>3</sup> Заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции 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 марта 2020 г. № 1-3 город Санкт-Петербург // Российская газета. 2020. № 56.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2020. № 144 (8198). Ст. 136.

<sup>5</sup> Постановление ЦИК России от 20.03.2020 № 244/1804-7 «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>7</sup> Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 01.06.2020 № 354 «Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Виноградова Е.В. Референдум или общероссийское голосование: к вопросу о форме одобрения поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2020. № 4 (47). С. 75–78.

<sup>13</sup> Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>16</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>19</sup> Дзидзоев Р.М., Лолаева А.С. Общепародное голосование как институт прямой демократии // Закон и право. 2020. № 12. С. 41.

<sup>20</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.12.2022).

## THE ALL-RUSSIAN VOTE DURING THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2020 AS AN INDEPENDENT INSTITUTION OF DIRECT DEMOCRACY

*A. V. Domnina*

*Senior Lecturer at the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law,  
Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

*A. A. Tereshenkova*

*National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

This article deals with the issue of the correlation between the all-Russian voting and the referendum, the effectiveness and independence of such a form of direct democracy as the all-Russian voting, first used during the constitutional reform of 2020, which determines the relevance of the topic. The comparison of the all-Russian voting and the referendum is carried out according to the most important stages of these procedures, on the basis of which a conclusion is formed about the disparity of phenomena, which makes it possible to consider the all-Russian voting as an independent legal institution in need of more detailed legislative regulation.

*Keywords:* all-Russian voting, direct democracy, referendum, constitutional reform, constitutional court.