

оригинальная статья

## Демократическая традиция, выборы и референдум в России: вчера, сегодня, завтра

Ким Юрий Владимирович

Кемеровский государственный университет, Россия, Кемерово

<https://orcid.org/0000-0001-7389-7670>

Yu\_kim@mail.ru

Поступила 07.07.2023. Принята после рецензирования 05.08.2023. Принята в печать 07.08.2023.

**Аннотация:** Понятия демократии и демократической традиции тесно соприкасаются, но их соотношение ранее специально не рассматривалось. Содержание понятия *демократия* охватывает не только вопросы функционирования политического режима и реализации политических прав граждан. Парадокс заключается в том, что при множестве дефиниций и наблюдаемых моделей демократии нет ее эталона. Также нет универсальных, имеющих общеобязательный характер стандартов «подлинной» демократии. Зачастую демократия соотносится не только с политическими, но и всеми иными правами граждан, состав которых имеет тенденцию к постоянному расширению. В этих условиях многие подходы, используемые для раскрытия постоянно ускользающего смысла демократии, представляются неоперациональными, не способствующими продуктивному исследованию прикладных проблем совершенствования демократического режима правления. В представляемом исследовании конкретизация смысла демократии производится посредством уточнения содержания понятия *демократическая традиция*. Под ней автор подразумевает передаваемые из поколения в поколение подходы к организации социального управления, основанные на началах выборности; представительности органов и лиц, наделяемых публично-властными полномочиями; коллегиальности при обсуждении и принятии значимых для сообщества решений; принципах большинства (мажоритаризм); подотчетности и ответственности выборных органов и лиц перед сообществом. Под соответствующим углом зрения рассмотрены современные проблемы избирательного права, референдумного права. Отмечены характерные тенденции эволюции демократической традиции и возникающие на этом фоне проблемы в контексте вопроса о современном состоянии избирательного права России как ее ведущего компонента: 1. Нестабильность избирательного законодательства и избирательной системы, подверженность частым изменениям и трансформации. 2. Избирательное законодательство объемно и рассредоточено во множестве законодательных актов, содержащих нормы избирательного права. 3. Избирательное законодательство нуждается в основательной систематизации – желательно, в форме кодификации. 4. Для отечественного избирательного законодательства характерна тесная интеграция с законодательством о референдумах, что не вполне оправдано и в доктринальном, и в практическом отношениях.

**Ключевые слова:** демократия, демократическая традиция, избирательное право, выборы, референдум, общероссийское голосование, избирательные права

**Цитирование:** Ким Ю. В. Демократическая традиция, выборы и референдум в России: вчера, сегодня, завтра. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки.* 2023. Т. 7. № 3. С. 332–341. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2023-7-3-332-341>

full article

## Democratic Tradition, Elections, and Referendum in Russia: Yesterday, Today, and Tomorrow

Yuriy V. Kim

Kemerovo State University, Russia, Kemerovo

<https://orcid.org/0000-0001-7389-7670>

Yu\_kim@mail.ru

Received 7 Jul 2023. Accepted after peer review 5 Aug 2023. Accepted for publication 7 Aug 2023.

**Abstract:** The concept of democracy borders on that of democratic tradition. However, the degree to which these two concepts overlap still remains an understudied issue. Democracy is an ambiguous and expanding notion that covers much more than political regime and political rights. In fact, democracy is associated with a mechanism for

realizing the totality of human rights. The paradox is that, with its numerous definitions and patterns, democracy has neither ideal model nor universal standards. As a result, most approaches to the ever-elusive meaning of democracy appear inefficient. The present study specified the meaning of democracy by clarifying the content of democratic tradition, i.e., socially-inherited forms of social management that are based on the principles of electability, public representativeness, collegial decision-making, majority, accountability and responsibility of elected representatives to the community, etc. The author applied this approach to the current problems of suffrage and referendum law.

**Keywords:** democracy, democratic tradition, suffrage, elections, referendum, all-Russian voting, voting rights

**Citation:** Kim Yu. V. Democratic Tradition, Elections, and Referendum in Russia: Yesterday, Today, and Tomorrow. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2023, 7(3): 332–341. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2023-7-3-332-341>

## Введение

В текущем 2023 г. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации широко анонсировали мероприятия, посвященные 30-летию юбилею избирательной системы РФ. Начальные вехи запуска ее в работу увязываются по времени с моментом утверждения первого состава ЦИК для организации и проведения выборов депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания (24.09.1993), с конституционным референдумом (12.12.1993).

На самом деле исторический возраст российской избирательной системы существенно старше. С недавнего времени исследования, посвященные истории отечественного избирательного права, некоторым образом активизировались [1–3]. Как показывают государственноведческие (включая историко-правовые) исследования, формирование избирательного права как институционального образования не происходит в отрыве от иных процессов, сопровождающих генезис и эволюцию государства. Категорией, которой традиционно охватываются функционирование избирательного права и избирательной системы, является демократия.

## Постановка проблемы

В государственноведении демократия рассматривается в качестве отдельной разновидности государственного (политического) режима, известным образом обеспечивающего участие народа в управлении государством. Ведущими инструментами, посредством которых это достигается, являются выборы и референдумы. Вместе с тем названными институтами содержание понятия *демократия* не исчерпывается. В общественном знании, философии и государственноведении демократия является, пожалуй, одной из наиболее многозначных в смысловом отношении категорий. Соответственно и теоретических представлений о моделях демократии неисчислимо множество. Среди них наиболее популярными являются: традиционно-либеральная, элитарная, экономическая, критическая, социалистическая, системная теории демократии, плюралистическая концепция, концепция партиципации

(соучастия) и др. [4]. Отсюда и другая проблема теоретико-методологического плана – невозможность диагностировать и идентифицировать эталонную модель демократии. Проще говоря, о демократии рассуждают многие, а что такое «подлинная» демократия не знает никто.

При этом наблюдается устойчивая тенденция к расширению круга социальных процессов и явлений, охватываемых понятием демократии. Она имеет всеобщий характер. В современном понимании демократия все больше ассоциируется с такой политико-правовой системой, которая создает наилучшие условия для полнокровного осуществления прав человека, причем не только прав политических. При этом и каталог прав человека со временем неуклонно расширяется. Складывается парадоксальная ситуация: если в недавнем прошлом понятие демократии соотносилось с политическим или государственно-управленческим процессами, механизмом формирования и функционирования органов публичной власти, то ныне в орбиту демократии вовлекается потенциально неограниченный круг явлений и процессов, так или иначе способных влиять на качество жизни людей. Таковы подходы Европейского союза и ООН. Нечто похожее наблюдается и в России. И в этом нет ничего плохого. Ведь разговор касается в конечном счете улучшения условий жизни людей, которых не очень заботит то, как будет именоваться политическая система, сносно решающая эти вопросы.

Так что проблемы, о которых идет речь, имеют главным образом гносеологический характер. Но от уровня их разрешения зависит многое, в том числе в сфере правового обеспечения демократического процесса. С точки зрения формальной логики с понятием демократии складывается тупиковая ситуация: ведь если рассуждения о ней – это разговор «обо всем», то он, стало быть, «ни о чем». Такой подход в познавательном отношении неоперационален. Есть много иных моментов, в силу которых складывающийся вокруг темы демократии дискурс приобретает неоперациональный характер. Например, демократия – это цель или же инструмент развития?

Демократия и ее исходные начала способны обрести зримые очертания, если они станут рассматриваться в качестве устойчивых традиций и институтов, показавших свою эффективность при решении управленческих задач в конкретном социуме (общине, обществе, государстве). Демократия не может быть целью сама по себе. Й. А. Шумпетер прав, когда трактует демократию как «метод, ...определенный тип институционального устройства для достижения законодательных и административных политических решений» [5, с. 637].

### Понятие демократической традиции: материалы

В современных интерпретациях демократия не исчерпывается выборным и плебисцитарным началами. Понятие демократии оказывается шире совокупности ее институциональных форм (прямой и представительной), закрепляемых в конституциях, в частности в Конституции РФ (ч. 3 ст. 3). При этом, как бы ни трактовалось понятие демократии, в фокусе внимания остаются непреходящие в историческом преломлении традиции и механизмы, сложившиеся естественно и способствовавшие становлению различных форм человеческой коллективности посредством самоорганизации и самоуправления, формирования баланса интересов и общественного согласия, укоренения управленческих традиций (коллегиальность при принятии решений, выборность публичных органов и должностных лиц, принцип большинства и пр.).

Некоторым образом заузить контекст, складывающийся при освещении проблем избирательного права и избирательной системы, референдумного права, предполагается посредством уточнения смыслового значения термина *демократическая традиция*, также имеющего широкое употребление. С общефилософской точки зрения традиции представляют собой «элементы социального и культурного наследия, передающиеся от поколения к поколению и сохраняющиеся в определенных обществах, классах и социальных группах в течение длительного времени»<sup>1</sup>. Помимо прочего, в качестве традиций выступает самостоятельная разновидность социальных норм, несущих в себе целеполагающее и смысловое начало.

Демократическая традиция в самом общем виде может быть определена как зародившиеся одновременно с возникновением человеческого общества, задолго до появления государства, и передаваемые из поколения в поколение подходы к организации социального управления, основанные на началах выборности; представительности органов и лиц, наделяемых публично-властными полномочиями; коллегиальности при обсуждении и принятии значимых

для сообщества решений; принципе большинства (мажоритаризм); подотчетности и ответственности выборных органов и лиц перед сообществом.

Первым фундаментальным исследованием, осветившим особенности генезиса демократической традиции в догосударственный и раннегосударственный периоды, является получившее мировую известность сочинение «Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации» (1877 г.) американского историка и этнолога Л. Г. Моргана. В русском переводе оно впервые опубликовано в 1935 г. По Л. Г. Моргану, родовая организация стала «универсальной основой социального строя древнего общества, азиатского, европейского, африканского, американского и австралийского» [5, с. 38]. Ученый подметил: «Строй этих народов был глубоко демократическим, так как принципы, на которых были организованы род, фратрия и племя, были демократическими» [6, с. 40–41].

Наиболее выдающейся чертой древнего общества было наличие совета – органа верховной власти и управления в роде, племени, конфедерации. Первичной и наиболее простой его формой был совет рода – демократическое собрание, в котором каждый взрослый член рода – и мужчина, и женщина – имел право решающего голоса по всем рассматриваемым вопросам: выборы или смещение сахема и вождей, «хранителей веры», прощение или месть за убийство сородича, принятие в род чужих и т. д. [6, с. 44]. Подчеркнем, что описанные формы самоорганизации и самоуправления древнего общества – демократическая традиция – были обнаружены Л. Г. Морганом практически повсеместно. Добавим, что демократическая традиция сопутствует цивилизации на всем протяжении ее развития, имманентна ей, регулярно воспроизводится во все более развитых институциональных формах, и имеет характер универсальной закономерности.

Характер родоплеменных отношений древних славян, описанный в различных литературных источниках (сочинениях древних византийских писателей V–VII вв. Маврикия и Прокопия, Н. М. Карамзина [7], С. М. Соловьева [8], летописях), подтверждает закономерность, установленную Л. Г. Морганом. Здесь демократическая традиция получила воплощение в вечевом строе, выборности старшин родов, вождей, князей [9, с. 14].

Как видим, выборное начало и лежащий в его основе принцип большинства сопутствуют человеческой коллективности во всем многообразии ее проявлений, на всем протяжении ее эволюции. Институционно-нормативное оформление этих начал происходит значительно позднее, с возникновением государства, на относительно высоких этапах развития его механизма,

<sup>1</sup> Традиция. *Философский энциклопедический словарь*. М.: Сов. энцикл., 1983. С. 692.

не одновременно. Момент зарождения избирательного права следует увязывать с появлением соответствующих нормативных установлений, представленных в правовых актах. В историко-правовых литературных источниках имеются упоминания о правовых памятниках Древнего Рима VI в. до н. э., регулирующих проведение народных собраний, законотворческий процесс и порядок выборов магистратов (должностных лиц), ответственность за нарушения порядка проведения выборов, включая подкуп избирателей [1, с. 56–68; 10, с. 93–100].

Периодизация зарубежной истории избирательного права выстраивается в примерном соответствии с хронологическими этапами и эпохами в развитии человечества (Древний мир, Средние века, Новое время, Новейшая история), в рамках которого высвечиваются особенности эволюции демократической традиции в отдельных государствах. Например, в эпоху Древнего мира наивысшего расцвета избирательное право достигло в Древнем Риме и полисах Древней Греции (Афины, Спарта, Ахейя), в эпоху Средних веков заметные достижения в развитии избирательного права зафиксированы в городах-республиках Италии (Венеция, Флоренция).

Появление первых письменных документов, имеющих отношение к формированию выборных учреждений в России, фиксируется в конце XV в. К их числу можно отнести Белозерскую уставную грамоту 1488 г. Ивана III, в которой содержалось указание о создании в уезде выборного органа из 3–4 боярских детей, «которые бы грамоте умели и которые пригожи»; речь шла о наиболее зажиточных и благонадежных людях («добрых людях», приводимых к присяге), при обязательном участии которых наместники и тиуны должны были выполнять судебные функции [2, с. 191–200].

Надо полагать, что именно с рассматриваемого периода времени можно отсчитывать официальную историю избирательного права России и ключевые вехи его развития:

- формирование сословного представительства и выборных учреждений в России в XV–XVII вв.;
- выборное представительство в условиях реформирования государственно-территориального устройства России в XVIII в.;
- развитие земского и городского избирательного законодательства во второй половине XIX – начале XX в.;
- становление конституционной монархии и зарождение парламентаризма в России в начале XX в., устройство и формирование Государственного Совета и Государственной Думы;
- становление и развитие советского избирательного права в период с 1917 по 1993 г.;
- развитие избирательной системы и избирательного права России в постсоветский период [11, с. 91–125].

## Результаты

Переходя к вопросу о современном состоянии избирательного права России как ведущего компонента демократической традиции, отметим: несмотря на достаточно продолжительную историю, развитие отечественной избирательной системы нельзя считать динамичным и полнокровным. Она еще надлежащим образом не устоялась. Среди характерных тенденций ее эволюции и возникающих на этом фоне проблем можно выделить следующие.

### **1. Нестабильность избирательного законодательства и избирательной системы, подверженность частым изменениям и трансформации.**

Подтверждением являются нескончаемые изменения избирательного законодательства, в частности законодательства о выборах депутатов Государственной Думы РФ. Так, со времени учреждения нижней палаты Федерального Собрания РФ Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы принимался заново 5 раз (1995, 1999, 2002, 2005, 2014). При этом действующий избирательный закон (№ 20-ФЗ от 22.02.2014 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ») за истекшее время изменялся уже свыше 31 раза. Одновременно с серьезным изменением подходов к организации выборов периодически пересматривалась избирательная система: выборы в 1993, 1995, 1999, 2003 гг. проводились по смешанной системе, в 2007, 2011 – по пропорциональной системе, в 2016 г. вновь вернулись к смешанной системе. Другой системообразующий ФЗ № 67-ФЗ от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 67-ФЗ) подвергался изменениям свыше 130 раз. При этом десять изменений внесены на основе постановлений Конституционного Суда РФ.

В ходе последней по времени масштабной новеллизации избирательного законодательства, проведенной в 2020 г., внесены изменения практически во все федеральные избирательные законы. В частности, предусмотрена возможность отложения голосования при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации; разрешено изменять схему избирательных округов внутри 10-летнего периода; расширены полномочия комиссий (право определять места голосования; право устанавливать число дней голосования; право нормотворчества, дополняющего избирательные законы); введено дистанционное электронное голосование (см. [12–14]); упразднена обязанность СМИ публиковать поступившие из избирательной комиссии сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов и др., что специалистами по конституционному праву воспринято весьма неоднозначно ввиду их несогласованности с принципами избирательного права [15; 16].

Неуклонная тенденция сужения избирательных прав наблюдается по другим направлениям. С принятием Федерального закона № 414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» норма о праве на самовыдвижение кандидатов при выборах глав субъектов РФ перестала быть обязательной (ч. 3 ст. 22), чем законодатели субфедерального уровня незамедлительно воспользовались, упразднив этот институт. Так, на прямых губернаторских выборах 11 сентября 2022 г., проводившихся в 14 субъектах РФ (республиках Бурятия, Карелия, Марий Эл, Удмуртия, Владимирской, Калининградской, Кировской, Новгородской, Рязанской, Саратовской, Свердловской, Тамбовской, Томской и Ярославской областях), самовыдвижение разрешалось только в одном субъекте – Ярославской области<sup>2</sup>.

Упразднен институт отзыва выборных органов публичной власти субъектов РФ, в частности высшего должного лица и депутатов законодательных органов.

Неоднозначно воспринимается специалистами расширяющаяся цифровизация избирательной системы и процедуры выборов, которая таит в себе серьезные риски для их исправного функционирования, в частности возникновение предпосылок для манипуляции с инструментами и программными средствами дистанционного голосования, искажения результатов выборов и др.<sup>3</sup> [12–14].

**2. Избирательное законодательство объемно и рассредоточено во множестве законодательных актов, содержащих нормы избирательного права.** Этим обусловлено наличие в них большого количества взаимно дублирующих нормативных положений. Законам присуща несвойственная для этого уровня правового регулирования детализация, что целесообразнее осуществлять в порядке подзаконного нормотворчества. Правовые предписания, адресованные участникам избирательного процесса (избирательным объединениям, кандидатам, избирательным комиссиям др.), избыточны и отягощены нормоположениями ограничительного, процедурного, делопроизводственного, технического характера и в целом затрудняют осуществление субъективных избирательных прав.

**3. Избирательное законодательство нуждается в основательной систематизации – желательно, в форме кодификации.** Проблема кодификации избирательного законодательства обсуждается с начала 1990-х гг. Разработка проекта Избирательного кодекса РФ неоднократно инициировалась ЦИК России (2004, 2007), но безрезультатно. Дважды разработанные законопроекты вносились в Государственную

Думу (2010, 2023). В начале 2023 г. депутатами Г. А. Зюгановым, И. И. Мельниковым, Ю. В. Афониним, Н. В. Коломейцевым и другими был внесен очередной проект Избирательного кодекса РФ и включен в примерную программу законопроектной работы для рассмотрения на весенней сессии в мае 2023 г. Но в апреле 2023 г. он возвращен его инициаторам для устранения отступлений от требований Конституции РФ (ч. 3 ст. 104) и Регламента Государственной Думы (ст. 105).

Между тем на уровне субъектов РФ процесс кодификации избирательного законодательства протекает более динамично. На сегодняшний день избирательные кодексы приняты более чем в 16 субъектах РФ: Владимирской области (2003), Приморском крае (2003), Свердловской области (2003), Тверской области (2003), Тюменской области (2003), Хабаровском крае (2003), Белгородской области (2005), г. Москва (2005), Республике Татарстан (2007) и др.

**4. Для отечественного избирательного законодательства характерна тесная интеграция с законодательством о референдумах, что не вполне оправдано и в доктринальном, и в практическом отношениях.** Институт выборов, равно как и институт референдума, при близости исходных начал имеют разные цели, задачи, процедуры и действия. Как итог, неоправданно усложняется законодательство, недифференцированно регламентируются разные государственно-правовые мероприятия.

Специалисты-правоведы по преимуществу критично относятся к тенденции унификации законодательства о выборах и референдумах. Симптоматично, что избирательные кодексы большинства субъектов РФ не включают регламентацию референдумов (Воронежская область, Костромская область, г. Москва, Приморский край, Псковская область, Свердловская область, Республика Татарстан, Тверская область, Тюменская область, Хабаровский край). Исключение составляют Белгородская и Владимирская области.

Вслед за выборами наиболее распространенной формой непосредственного народовластия является референдум, который также охватывается термином *демократическая традиция*. В России референдумы не получили широкого распространения: для их проведения отсутствуют благоприятные правовые условия. Возможность выдвинуть инициативу проведения референдума в соответствии с Федеральным конституционным законом № 5-ФКЗ от 28.06.2004 «О референдуме РФ» (Закон № 5-ФКЗ) крайне ограничена. Речь идет не только о громоздкости процедуры выдвижения и реализации инициативы проведения референдума.

<sup>2</sup> Прах А. Самовыдвиженцы уходят в прошлое. *Коммерсантъ*. 27.05.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5369438> (дата обращения: 23.06.2023).

<sup>3</sup> Честное онлайн-голосование: миф или реальность? *Хабр*. 28.05.2021. URL: [https://habr.com/ru/companies/web3\\_tech/articles/559358/](https://habr.com/ru/companies/web3_tech/articles/559358/) (дата обращения: 23.06.2023).

По Закону № 5-ФКЗ на референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ч. 4 ст. 6). Однако среди вопросов, которые не могут выноситься на референдум, названы такие, которые отнесены Конституцией РФ и федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (п. 10 ч. 5 ст. 6). Эта норма, введенная в 2008 г. и создающая непреодолимые барьеры для корректной формулировки, вызвала серьезный резонанс и критические оценки в профессиональном сообществе [17–19]. Так что институт референдума в РФ, во всяком случае на федеральном уровне, прилюдно «умерщвлен».

Последний общероссийский референдум проводился 30 лет назад – 12 декабря 1993 г., когда принималась Конституция РФ, причем на иной правовой основе. Весьма специфична правовая природа общероссийского голосования, проведенного в 2020 г. в связи с внесением поправок к Конституции РФ. Это референдум или же плебисцит? Кстати говоря, вопрос об отличительных признаках этих форм народного голосования поныне остается открытым. Высказано множество мнений, критический обзор которых представлен в публикациях по конституционному праву [20; 21]. В одном случае эти институты отождествляются, в другом – разграничиваются по форме, предмету, целям, правовому результату. Спектр выраженных мнений на этот счет настолько широк, что вряд ли можно предложить нечто принципиально новое. Ведь и мировая практика законодательного регулирования в этой области чрезвычайно разнообразна. И все же, когда исчерпаны и уже многократно повторены доводы, стоит иногда обращаться к семантике, к выявлению исходного значения терминов и категорий, что бесполезно и в правовых изысканиях. Слово *плебисцит* (лат. *plebiscitum*) означает «решение народа»<sup>4</sup>. В свою очередь лексема *референдум* (лат. *referendum*) переводится буквально как «то, что должно быть сообщено»<sup>5</sup>. Как известно, по характеру выносимого решения народные голосования бывают консультативные (способствующие выявлению мнения участников, которое учитывается либо не учитывается при принятии значимых решений государственного, местного значения) и императивные (когда решение по поставленным на голосование вопросам принимается непосредственно и окончательно). С этимологической

точки зрения термин *референдум* больше подходит к народному голосованию консультативному, тогда как термин *плебисцит* – к голосованию императивному.

Между тем по Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа, наряду со свободными выборами, является референдум (ч. 3 ст. 3). По смыслу Закона № 5-ФКЗ всенародное голосование граждан России имеет императивный характер. Аналогичное юридическое значение придается и общероссийскому голосованию. Согласно ч. 5 ст. 3 Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ от 14.03.2020 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон № 1-ФКЗ), изменения в Конституцию РФ, предусмотренные ст. 1 данного Закона, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан РФ – участников в общероссийском голосовании. Если за эти изменения проголосовало менее половины граждан РФ, которые участвовали в общероссийском голосовании, такие изменения не считаются одобренными и ст. 1 Закона № 1-ФКЗ не вступает в силу.

С государственно-правовой точки зрения общероссийское голосование есть не что иное, как референдум Российской Федерации, но по принятию поправок к Конституции РФ. Отвечая на вопрос о том, какова его правовая природа, полагаем правомерным относить его к квазиконституционным феноменам. Голосование проводилось на конституционной основе с приданием этому мероприятию качеств легальности и легитимности, но при этом были допущены существенные юридические погрешности.

Согласно процедуре принятия и введения в действие Закона № 1-ФКЗ, он подлежал направлению в Конституционный Суд РФ для проверки на предмет соответствия (несоответствия) положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ не усмотрел каких-либо отступлений от требований в части, затрагивающей организацию и проведение общероссийского голосования. Согласно ЗаклЮчению Конституционного Суда РФ № 1-3 от 16.03.2020, 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 поправки<sup>6</sup>. Выводы Венецианской комиссии (март 2021 г.) расходятся

<sup>4</sup> Плебисцит. Егорова Т. В. *Словарь иностранных слов современного русского языка*. М.: Аделант, 2014. С. 513.

<sup>5</sup> Референдум. Там же. С. 579.

<sup>6</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ. Заключение КС РФ № 1-3 от 16.03.2020. СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

с правовой позицией Конституционного Суда РФ и представляются более весомыми<sup>7</sup>. Среди существенных отклонений, на которые обратила внимание комиссия, отмечены следующие:

1. Поспешность, проявленная при организации общероссийского голосования (примерно 3 месяца), неуместна при столь масштабных изменениях основного закона, хотя сама по себе она не может считаться незаконной. Использованная процедура не предоставила представителям гражданского общества возможности сформулировать и выразить значимым образом свои возражения против поправок к Конституции.

2. В соответствии со ст. 136 Конституции РФ получение Заключения Конституционного Суда не требовалось. Тем более что на тот момент Конституционный Суд не располагал надлежащей компетенцией. Поправки об этом в Конституцию РФ, Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 21.07.1994 «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены позднее. Причем Заключение нового типа составлялось Конституционным Судом по запросу в сжатые сроки, вне устоявшихся процедур подготовки и проведения судебных заседаний по аналогичным делам, что могло негативно сказаться на качестве оценки столь широкомасштабных изменений Конституции РФ.

3. Общероссийское голосование отличается более слабой продуманностью и детализацией правил в сравнении с референдумом, что привело к значительному сокращению процедурных гарантий, ориентированных на повышение легитимности результатов голосования.

4. Закон о поправке по форме содержит отступления от ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 33-ФЗ от 04.03.1998, позволяющей внесение нескольких изменений одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ (при условии, что они взаимосвязаны). Для сведения: поправками затронуты 6 глав Конституции РФ (с 3 по 8 включительно); общее количество поправок превысило 110, в том числе новые статьи, части и пункты статей, включая редакционные изменения прочих нормоположений, по большей части никак взаимно не связанных.

Венецианской комиссией не замечены иные существенные отступления от требований Конституции РФ.

Институт общероссийского голосования имеет внеконституционный характер и выступает альтернативой референдуму Российской Федерации, который, как уже отмечалось, является формой высшего непосредственного выражения власти

народа (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). Он был введен (учрежден) распоряжением Президента РФ № 32-рп от 14.02.2020 «Об обеспечении участия граждан Российской Федерации в решении вопросов о внесении изменений в Конституцию РФ».

Можно ли рассматривать данный акт в качестве надлежащего правового акта в неэкстремальной ситуации: а) учреждающего дополнительный по отношению к конституционно установленному институт непосредственной демократии; б) обязывающего государственные органы к выполнению соответствующих организационных мероприятий в условиях, когда такое не предусмотрено ни конституцией, ни текущим законодательством?

Несмотря на то что в конституционном законодательстве отсутствует подробная регламентация поводов и оснований для издания Президентом РФ указов и распоряжений, сложилось обыкновение, когда указы имеют нормативную силу и посредством их издания глава государства реализует свои конституционные полномочия. Распоряжения обычно издаются для решения вопросов организационно-оперативного или локального значения.

Несомненно, рассматриваемые решения нуждались в законодательном оформлении. Президент РФ имеет полномочия по восполнению пробелов в правовом регулировании вопросов, требующих законодательного решения, что допускается, как признал Конституционный Суд РФ, на основе указов, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам<sup>8</sup>.

Кроме того, вряд ли можно считать правомерным возложение на ЦИК России (п. 1 ч. 15 ст. 2 Закона № 1-ФКЗ) полномочий по утверждению порядка общероссийского голосования. Если рассматривать эту ситуацию по аналогии с Законом № 5-ФКЗ, то здесь исходную нормативно-правовую основу референдума составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, данный Федеральный конституционный закон, другие федеральные конституционные законы, Закон № 67-ФЗ, другие федеральные законы (ч. 1 ст. 3). ЦИК России может принимать нормативные правовые акты, имеющие отношение к порядку проведения референдума, но в пределах тех полномочий, которые установлены указанным Федеральным конституционным законом и избирательным законодательством (ч. 2 ст. 3). Нормативные акты ЦИК России принимаются в целях единообразного

<sup>7</sup> On constitutional amendments and the procedure for their adoption. Interim opinion No. 992/2020 dated 23 Mar 2021. Adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19–20 March 2021). *Venice Commission: Council of Europe*. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)005-e) (accessed 23 Jun 2023).

<sup>8</sup> По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, утвержденного названным Указом. Постановление КС РФ № 11-П от 30.04.1996. *Вестник КС РФ*. 1996. № 3.

применения настоящего Федерального конституционного закона, федеральных законов при подготовке и проведении референдума (ч. 3 ст. 3). В порядке уяснения возникающей смысловой неопределенности относительно пределов нормотворческой компетенции ЦИК России обратимся к тексту Закона № 67-ФЗ. В сфере избирательного права этот орган компетентен издавать инструкции по вопросам единообразного применения данного Закона, обязательные для исполнения (п. 13 ст. 21).

В отсутствие конституционных и иных законодательных нормоположений о государственно-правовом статусе института общероссийского голосования и базовых правоустанавливающих норм первичного уровня ЦИК России не правомочен был устанавливать порядок проведения голосования, а соответствующий нормативный правовой акт<sup>9</sup> подлежал признанию юридически ничтожным с момента его принятия. Здесь следует поддержать позицию тех авторов, которые возражали против расширительной интерпретации правотворческих полномочий ЦИК России, т. к. это противоречит Конституции РФ, допускающей решение всех вопросов референдума не иначе как законами [18].

Апеллирование к мнению народа при принятии решений государственной значимости находится в русле прогрессивных демократических традиций, но только при том, что соблюдены приемлемые условия для надлежащего и осмысленного участия граждан в процедуре референдума, с отчетливым пониманием общественной значимости принимаемого решения. Незадолго до проведения общероссийского голосования были проведены социологические исследования относительно того, насколько россияне знакомы с содержанием Конституции РФ. Одно из них проводил ВЦИОМ (декабрь 2018 г.)<sup>10</sup>. Другое – «Левада-Центр»<sup>11</sup> (февраль 2020 г.)<sup>12</sup>. Несмотря на расхождение конкретных количественных показателей, основные параметры примерно совпадают. Согласно данным ВЦИОМ, информированными себя считают 69 % опрошенных, тогда как знакомы с текстом Конституции РФ 59 % респондентов «Левада-Центра». Удручает тот факт, что количество лиц, заявивших о хорошем знании Конституции РФ, незначительно – всего лишь 6 и 8 % соответственно. Закономерен вопрос: в чем смысл общероссийского голосования?

## Заключение

Безусловно, охарактеризованные проблемы избирательного права и интегрированного в него референдумного права нуждаются в деятельном осмыслении и энергичном разрешении. Направления совершенствования законодательства о референдуме очевидны. Требуется корректировка нормативных положений, создающих избыточные ограничения для осуществления гражданами права на инициирование референдума и реального участия во всенародном голосовании.

Назревает тема коренного реформирования избирательного права и уточнения направлений его эволюции в обозримой перспективе. Информационные поводы и сигналы для этого более чем достаточны. Они проистекают не только от осознания того, что действующие модели избирательных систем (не только России) обнаруживают глубочайшие внутренние противоречия и нередко демонстрируют исчерпанность своего демократического потенциала.

Направление преобразовательного процесса обозначено в документах стратегического планирования. Речь идет о многократно высказывавшихся суждениях Президента Российской Федерации В. В. Путина о желательном идеологическом и политическом векторах дальнейшего развития российского государства и общества в русле российского консерватизма с опорой на патриотизм, общую историческую память, духовные, культурные и государственные традиции<sup>13</sup>. Послания Президента РФ являются, как известно, документами стратегического планирования. Следовательно, имеют место не сентенции рекомендательного характера, а директивные положения, требующие надлежащего осмысления и системной реализации, в том числе и при уточнении направлений реформирования избирательного права. В публичных выступлениях на эту тему В. В. Путин часто приводил мысли таких выдающихся представителей консервативного крыла российской философской и государствоведческой мысли, как Н. Н. Алексеев, Н. А. Бердяев, И. А. Ильин. Обратим особое внимание на аксиоматическое суждение И. А. Ильина, которое является опорным для понимания исконного смысла и сущности выборов: «Государственная власть всегда должна осуществляться *лучшими* людьми, удовлетворяющими этическому и политическому цензу» [22, с. 137–138].

<sup>9</sup> О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Постановление ЦИК России № 244/1804-7 от 20.03.2020. *Вестник ЦИК России*. 2020. № 3.

<sup>10</sup> Конституция РФ: наши права и свободы. ВЦИОМ. *Новости*. 04.12.2018. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor-konstitucziya-nashi-prava-i-svobody> (дата обращения: 23.06.2023).

<sup>11</sup> АНО «Левада-Центр» внесена Минюстом в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. "Levada Center" is included by the Ministry of Justice in the register of non-profit organizations performing the functions of a foreign agent.

<sup>12</sup> Общественное мнение – 2020. М.: Левада-Центр, 2021. С. 97. Табл. 11.1.

<sup>13</sup> Какую Россию мы строим. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000. *Российская газета*. 2000. № 133; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007. *Российская газета*. 2007. № 90.

Парадоксально, но ни одна из современных избирательных систем в мире не выполняет функцию положительной селекции носителей публичной власти и политической элиты. Если положительный отбор системой не программируется, то будет срабатывать обратный и пока что непреодолимый закон отрицательной селекции руководителей. Действие этой закономерности мы наблюдаем повсеместно и повседневно.

**Конфликт интересов:** Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

**Conflict of interests:** The author declared no potential conflict of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

## Литература / References

1. Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Кораблин В. Е., Луговой В. В., Тылкин В. В. Очерки по истории выборов и избирательного права. Калуга: Символ, 2002. 692 с. [Vedeneev Ju. A., Zaytsev I. V., Korablin V. E., Lugovoy V. V., Tytkin V. V. *The lectures on history of elections and suffrage*. Kaluga: Simvol, 2002, 692. (In Russ.)]
2. Российское законодательство X–XX веков. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства, отв. ред. А.Д. Горский. М.: Юрид. лит., 1985. 520 с. [*Russian legislation of the X–XX centuries. Vol. 2: Legislation of the period of formation and strengthening of the Russian centralized state*, ed. Gorski A. D. Moscow: Iurid. lit., 1985, 520. (In Russ.)]
3. Веденеев Ю. А., Зайцев И. В., Луговой В. В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. М.: НОРМА, 2001. 784 с. [Vedeneev Ju. A., Zaysev I. V., Lugovoy V. V. *Institute of elections in the history of Russia. Sources and testimonies of contemporaries. Views of researchers of the XIX – early XX centuries*. Moscow: NORMA, 2001, 784. (In Russ.)]
4. Гуггенбергер Б. Теория демократии (Словарь политических понятий) Предисловие А. А. Френкина. *Полис. Политические исследования*. 1991. № 4. С. 136–148. [Huggenberger B. Theory of democracy (dictionary of political notions). Foreword by A. Frenkin. *Polis. Political Studies*, 1994, (4): 136–148. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/eqvotx>
5. Шумпетер Й. А. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо, 2008. 864 с. [Schumpeter J. A. *The theory of economic development. Capitalism, socialism and democracy*. Moscow: Eksmo, 2008, 864. (In Russ.)]
6. Морган Л. Г. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Л.: Изд-во Ин-та Народов Севера ЦИК СССР, 1935. XVI, 351 с. [Morgan L. H. *Ancient society or researches in the lines of human progress from savagery, through barbarism to civilization*. Leningrad: Institute of the peoples of North under the Central Executive Committee of USSR, 1935, XVI, 351. (In Russ.)]
7. Карамзин Н. М. О славянах и других народах, составивших государство Российское. In: Карамзин Н. М. *История государства российского*. 5-е изд. СПб.: Тип. Эдуарда Праца, 1842. Кн. 1. Т. I. Стб. 17–68. [Karamzin N. M. About the Slavs and other peoples who made up the Russian state. In: Karamzin N. M. *History of the Russian State*. 5th ed. St. Petersburg: Tip. Eduarda Pratsa, 1842, book 1, vol. 1, 17–68. (In Russ.)]
8. Соловьев С. М. Сочинения. Кн. I. История России с древнейших времен. М.: Мысль, 1988. Т. 1–2. 797 с. [Solovyev S. M. *Essays. Book I. The History of Russia since ancient times*. Moscow: Mysl, 1988, vol. 1–2, 797. (In Russ.)]
9. Исаев И. А. История государства и права России. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. 797 с. [Isaev I. A. *History of Russian state and law*. 3th ed. Moscow: Iurist, 2004, 797. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qvsujf>
10. Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. 3-е изд., испр. М.: ТОН-Остожье, 2000. Т. 1. 528 с. [Omelchenko O. A. *General history of state and law*. 3th ed. Moscow: TON-Ostozhe, 2000, Vol. 1, 528. (In Russ.)]
11. Ким Ю. В. Избирательное право. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 388 с. [Kim Yu. V. *Electoral law*. 2nd ed. Moscow: Iurait, 2023, 388. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/atvwsf>
12. Шушания Ш. С. Цифровизация избирательного процесса и избирательного права в цифровую эпоху. *Юрист*. 2022. № 1. С. 55–61. [Shushania Sh. S. Digitalization of the electoral procedure and electoral rights in the digital era. *Iurist*, 2022, (1): 55–61. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/ipxipk>
13. Гришин Н. В., Попова О. В. Потенциал и перспективы движения за ограничение интернет-голосования: оценка российской ситуации в контексте мирового опыта. *Государство и граждане в электронной среде*. 2022. № 6. С. 24–33. [Grishin N. V., Popova O. V. The potential and prospects of the movement against Internet voting: an assessment of the Russian situation in the context of world experience. *The State and Citizens in the Electronic Environment*, 2022, (6): 24–33. (In Russ.)] <https://doi.org/10.17586/2541-979X-2022-6-24-33>
14. Либанова С. Э., Былинкина Е. В. Технология блокчейн: возможности и риски применения в избирательном процессе. *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 2. С. 34–38. [Libanova S. E., Bylinkina E. V. The blockchain

- technology: opportunities and risks of application in the electoral process. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2021, (2): 34–38. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/rvcgbj>
15. Колюшин Е. И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права. *Конституционное и муниципальное право*. 2020. № 12. С. 55–61. [Kolyushin E. I. The 2020 electoral reform in view of electoral law principles. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2020, (12): 55–61. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/rueafm>
16. Колюшин Е. И. Проблема квазиверховенства закона в избирательном праве. *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 6. С. 51–56. [Kolyushin E. I. The problem of quasi-supremacy of law in electoral law. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2022, (6): 51–56. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/bscvwm>
17. Авакьян С. А. Конституция Российской Федерации: итоги развития. *Конституционное и муниципальное право*. 2008. № 23. С. 3–10. [Avakyan S. A. The Constitution of the Russian Federation: results of development. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2008, (23): 3–10. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/kdylwt>
18. Лучин В. О., Мазуров А. В. Новый Закон о референдуме. *Право и политика*. 2004. № 8. С. 4–9. [Luchin V. O., Mazurov A. V. New Law on the Referendum. *Pravo i politika*, 2004, (8): 4–9. (In Russ.)]
19. Сергеев А. А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации. *Конституционное и муниципальное право*. 2008. № 19. С. 7–12. [Sergeev A. A. On limiting the subject of the referendum in the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2008, (19): 7–12. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/jtlnskh>
20. Комарова В. В. Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношение и проблемы). *Конституционное и муниципальное право*. 2005. № 9. С. 16–18. [Komarova V. V. Referendum and similar forms of direct democracy: correlation and problems. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2005, (9): 16–18. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/oixmnb>
21. Кочев В. А., Ромашов П. А. Конституционно-правовая природа института референдума. *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2019. № 45. С. 386–417. [Kochev V. A., Romashov P. A. Constitutional legal nature of the referendum institution. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki*, 2019, (45): 386–417. (In Russ.)] <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2019-45-386-417>
22. Ильин И. А. О сущности правосознания. М.: Рарогъ, 1993. 235 с. [Ilyin I. A. *On the essence of justice*. Moscow: Rarog, 1993, 235. (In Russ.)]