

наркотиков, манипуляция или индоктринация; ну и, конечно же, экономическая мотивированность, упование на получение ее семьей определенной компенсации.

В любом случае причинная мотивация поведения женщины-смертницы находится далеко за гранью религиозного, в нем нет ничего собственно исламского и это становится основной особенностью содержания «женского шахидизма» как террористического превращения исламского феномена.

Черепанов Виктор Алексеевич,
профессор кафедры государственного
и муниципального управления и права
Ставропольского государственного аграрного университета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
академик РАЕН

О ГОЛОСОВАНИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В теории конституционного права термин «голосование» употребляется в различных значениях: как институт, как процесс голосования, как стадия различных форм непосредственного народовластия¹. Формат нашего обсуждения не позволяет рассмотреть весь спектр взглядов, связанных с интерпретацией данного понятия, поэтому, не претендуя на всеобъемлемость и окончательную завершенность, полагаем возможным предложить рабочее определение, основные параметры которого отмечаются многими авторами и образуют некоторый инвариант значения термина «голосование».

Голосование (народное голосование) – это прямое императивное выражение воли народа в ходе опроса граждан, проводимого органами публичной власти в целях приведения лица к должности, его отстранения от должности, принятия решения по вопросам государственного или местного значения.

Предложенное определение, на наш взгляд, не является «очередной игрой в дефиниции» и содержит необходимые и достаточные существенные признаки рассматриваемого понятия, в числе которых выделим следующие.

¹ Подробнее об этом см.: Комарова В. В. Народные голосования в Российской Федерации М. Берлин, 2014; Она же. Референдумный процесс Российской Федерации. М., 2014.

1. Голосование – это прямое народное волеизъявление, в процессе которого народ сам, без посредников выражает свою волю. Тем самым прямое народное голосование отличается, например, от голосования депутатов в представительном органе, посредством которого выражается воля народа.

2. Голосование – это императивное народное волеизъявление, результаты которого, являясь окончательными и обязательными, не нуждаются в дополнительном утверждении. Тем самым голосование отличается от консультативных опросов населения, имеющих рекомендательный характер, поскольку право принятия решения на их основе остается за самой властью, по поводу действий которой выясняется общественное мнение¹.

3. Голосование – это народное волеизъявление в ходе опроса граждан, в связи с чем здесь применимы теоретические основы проведения социологических опросов, некоторые из которых будут рассмотрены чуть позже.

4. Голосование – это народное волеизъявление в ходе опроса граждан, проводимого органами публичной власти. Тем самым голосование отличается от опросов, организованных иными лицами: социологических опросов, голосования по общественной инициативе с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и др.

5. Голосование – это императивное народное волеизъявление в ходе опроса граждан, проводимого в целях приведения лица к должности, его отстранения от должности, решения вопросов государственного (местного) значения. В связи с таким целеполаганием можно выделить три основных вида голосования:

- выборы (проводятся для приведения лица к должности);
- отзыв выборного лица (проводится для отстранения от должности);
- референдумное голосование (проводится в целях решения вопросов государственного или местного значения).

При этом под референдумным голосованием считаем возможным понимать прямое императивное волеизъявление российского народа или его части, проживающей на территории субъекта РФ (муниципального образования), в ходе опроса граждан по решению вопросов государственного (местного) значения, которое обязательно для применения и утверждению не подлежит.

В рамках нашего обсуждения речь пойдет о референдумном голосовании на федеральном уровне, особенности его проведения на

¹ Так, например, ст. 31 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ для выявления мнения населения муниципального образования проводятся опросы граждан, результаты которых носят рекомендательный характер.

региональном и местном уровнях нуждаются в отдельных исследованиях и специальных публикациях. Необходимо подчеркнуть, что в процессе постсоветского становления российской государственности конструировались различные законодательные модели референдумного голосования, которые получали при этом разное наименование. К ним относятся:

- референдум;
- всенародное голосование по проекту Конституции 1993 года;
- общероссийское голосование по одобрению конституционных изменений 2020 года.

Таким образом, голосование – это общее, родовое понятие, которое охватывает различные виды и формы народного волеизъявления, сложившиеся в конституционной практике.

В отличие от устоявшихся терминов «выборы» и «отзыв» предлагаемое здесь выражение «референдумное голосование» не выглядит столь понятным и однозначным и нуждается в детальном рассмотрении в разрезе различных форм на разных этапах постсоветского становления российской государственности.

Начнем с референдума, нормативное закрепление которого берет свое начало с Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 года и Закона РСФСР от 16 октября 1990 г. № 241-І «О референдуме РСФСР». Итак, референдум РСФСР назначался Съездом народных депутатов (Верховным Советом) РСФСР по их инициативе, а также по требованию не менее чем одного миллиона граждан, имевших право на участие в референдуме, и не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР. Президент России назначать и инициировать референдум был не вправе. Решение считалось принятым, если его одобрили более половины участников, при условии, что явка составила не менее 50 % граждан, внесенных в списки участников референдума. При проведении референдума по принятию, изменению и дополнению Конституции решения считались принятыми, если их одобрили более 50 % граждан, внесенных в списки участников референдума. Решения, принятые на референдуме, считались обладающими высшей юридической силой, обязательными на всей территории России и утверждению не подлежали¹.

При подготовке Конституции 1993 года возникла проблемная ситуация, поскольку ее принятие относилось к исключительному ведению Съезда народных депутатов, деятельность которого была прекращена Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400. В этой связи для правовой легитимации новой Конституции как внутри страны, так и на международной арене, возникла необходимость получить ее народное одобрение.

¹ О референдуме РСФСР: закон РСФСР от 16.10.1990 № 241-І.

Однако провести референдум по этому вопросу не представлялось возможным поскольку, во-первых, его назначение находилось в компетенции упраздненных Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Во-вторых, получить поддержку более 50% граждан, внесенных в списки участников референдума, необходимую по действовавшему Закону о референдуме, при сложившемся в то время значительном расколе общества, представлялось практически нереальным.

Для разрешения сложившейся ситуации была сконструирована и закреплена Указом Президента новая правовая конструкция – всенародное голосование по проекту Конституции, которое обладало всеми сущностными чертами референдума, поскольку являлось прямым народным волеизъявлением, результаты которого обладали высшей юридической силой, считались обязательными и утверждению не подлежали¹.

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

– порядок его проведения определялся Указом Президента, а не законом;

– всенародное голосование назначалось Президентом, а референдум подлежал назначению Съездом народных депутатов или Верховным Советом;

– Конституция считалась принятой на всенародном голосовании при ее поддержке более 50% принявших участие в голосовании, в то время как при голосовании на референдуме для ее принятия понадобилось бы одобрение более 50% граждан, внесенных в списки для участия в референдуме.

Однако эти отличия в то время существенными не считались, поскольку главным было получить правовую легитимацию новой Конституции от самого народа в ходе его прямого волеизъявления. Вопрос о форме такого волеизъявления – референдум или всенародное голосование – для правящей российской элиты, как, впрочем, и для мировой демократической общественности, принципиального значения не имел. Во всяком случае Венецианская комиссия Совета Европы в Заключении о Конституции 1993 года пришла к следующему выводу: «Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г., не вызывает серьезных вопросов о ее соответствии принципам демократического правового государства и

¹ О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации: указ Президента РФ от 15.10.1993 № 1633.

уважения прав человека»¹. Обратим внимание на то, что в Заключении Венецианской комиссии «всенародное голосование» считалось «всероссийским референдумом», не оценивалось как антидемократическое и нелегитимное.

В современном российском законодательстве «всенародное голосование» и «референдум» закреплены Конституцией и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», в котором они рассматриваются как идентичные по своей правовой природе. В научной печати эти две формы прямого императивного народного волеизъявления нередко не получают своего различия и именуется всероссийским референдумом². Вместе с тем они отличаются по целевому назначению и порядку проведения.

Референдум Российской Федерации, законодательно определяемый как всенародное голосование по вопросам государственного значения, назначается Президентом по инициативе не менее чем двух миллионов граждан, имеющих право на участие в референдуме. Решение признается принятым при тех же условиях, что и на всенародном голосовании – если его одобрили более половины участников, при условии, что явка составила более 50% от общего числа российских граждан, внесенных в списки участников референдума³.

Всенародное голосование может быть назначено Конституционным Собранием, которое созывается для рассмотрения вопроса о необходимости разработки новой Конституции. На всенародное голосование выносятся проект Конституции как единый целостный документ, а не отдельные изменения конституционного текста. Конституция считается принятой, если ее одобрили более половины проголосовавших, при условии, что в голосовании приняло участие более половины всех избирателей⁴.

Двигаясь дальше, отметим, что при принятии в 2020 году пятой по счету поправки к Конституции (так же, как и в 1993 году) возникла необходимость в правовой легитимации новых конституционных положений самим народом в ходе прямого народного волеизъявления. Закрепленные действующим законодательством и уже рассмотренные

¹ Заключение Венецианской комиссии о Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018, № 6. С. 29.

² См. например: Комарова В.В. Народные голосования в Российской Федерации. С. 87–91; Она же. Референдумный процесс Российской Федерации. С. 41–44.

³ Статьи 1, 14, 80 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

⁴ Статья 135 Конституции Российской Федерации; часть 1 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

нами две формы референдумного голосования («всенародное голосование» и «референдум») для этого не подходили: референдум – по причине громоздкости и длительности процедуры его инициирования российскими гражданами, а «всенародное голосование» – в связи с конституционно закрепленной возможностью проведения всенародного голосования исключительно для принятия новой Конституции, а не отдельных изменений конституционного текста.

В этой связи была разработана новая правовая конструкция – «общероссийское голосование», которое обладало всеми сущностными чертами референдума и всенародного голосования, поскольку являлось прямым народным волеизъявлением, результаты которого имеют высшую юридическую силу, обязательны для исполнения и утверждению не подлежат. При этом общероссийское голосование (в отличие от референдума и всенародного голосования) представлялось реально применимым для одобрения конституционных изменений, поскольку назначалось Указом Президента во исполнение Закона РФ о поправке к Конституции от 14.03.2020 № 1-ФКЗ.

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

Общероссийское голосование, будучи закрепленным Законом РФ о поправке к Конституции, который по своей юридической силе рассматривается как законодательный акт конституционного ранга, снимает все вопросы о якобы неконституционности общероссийского голосования. Конституционный Суд в Заключении по поводу Закона о поправке к Конституции сформулировал четкую и однозначную правовую позицию о том, что общероссийское голосование имеет особую юридическую природу. Представляя собой форму непосредственного народного волеизъявления, общероссийское голосование как таковое не заменяет собой действия Федерального Собрания и органов

законодательной власти субъектов Российской Федерации по принятию конституционной поправки в порядке статьи 136 Конституции. Поэтому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки¹.

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

Первый вопрос. Чаще всего критикуется порядок, согласно которому на голосование был вынесен весь комплекс конституционных изменений без возможности высказать свое отношение к конкретным из них. При юридическом рассмотрении данный вопрос представляется надуманным, поскольку голосование по каждому из 110 конституционных изменений попросту нереально. Кстати, и мировая практика идет по аналогичному варианту пакетного голосования при вынесении конституций на народное рассмотрение (Конституция Франции 1958 г., Конституция Казахстана 1995 г. и др.). Действующая Конституция Российской Федерации также принималась всенародным голосованием в 1993 году как единый целостный проект без возможности голосовать по конкретным статьям, главам, разделам. Однако такой порядок принятия Конституции не вызывал подобной критики ни внутри страны, ни на международной арене.

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

Исходя из положений социологической науки такая формулировка является не уравновешенной, поскольку в самом вопросе присутствует только один из возможных ответов, в данном случае положительный, что способствует выбору именно этого ответа. В итоге происходит смещение результатов голосования в сторону положительного ответа. С психологической точки зрения вопрос звучит внушающим образом в сторону положительного ответа: «Ну, Вы ведь одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации. Не так ли?».

Кроме того, при двух возможных альтернативных ответах при пакетном голосовании на каждого человека возлагается достаточно

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

сложная задача осуществить взвешивание всех «за» и всех «против» отдельных поправок. Далеко не всегда люди в состоянии проделать такую большую умственную работу, в результате чего адекватность выражения их воли вызывает серьезное сомнение¹. Для недопущения такого искажающего влияния более приемлемой выглядела бы несколько иная формулировка, например: «Как Вы относитесь к предложенным изменениям в Конституцию Российской Федерации?» с тремя, а не двумя вариантами ответов: «Одобрю», «Не одобряю», «Затрудняюсь ответить». Автор этих строк, будучи экспертом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, вносил такие предложения, которые, однако, учтены не были.

И, наконец, третий проблемный вопрос связан с отсутствием порога явки на общероссийском голосовании в отличие от референдума, который считается состоявшимся, если в нем приняло участие более 50% граждан, внесенных в списки участников референдума. Очевидно, что при низкой явке неизбежно возникает вопрос о правовой легитимности результатов, что, однако, не произошло, поскольку в общероссийском голосовании 1 июля 2020 года приняли участие 67,97% граждан, имевших право принимать в нем участие.

С учетом изложенного считаем возможным полагать, что общероссийское голосование может проводиться и в дальнейшем по многим другим важнейшим вопросам государственного значения по инициативе главы государства. Однако при этом возникает необходимость в институционализации данной правовой конструкции в рамках такого законодательного акта конституционного ранга, как Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». Тогда все упреки в неконституционности общероссийского голосования, на наш взгляд, оказываются полностью снятыми. Как и должно быть в современном демократическом государстве.

¹ См. об этом: Рабочая книга социолога. М., 2015. С. 354–355; 363–364.