- КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО -

Дата поступления рукописи в редакцию: 22.04.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 03.05.2026 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2026-4-110-114

ЛАРИЧЕВ Вячеслав Павлович,
аспирант, Институт магистратуры и подготовки кадров высшей квалификации Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России),
e-mail: larichev.slava@mail.ru

Научный руководитель:
ГРУДЦЫНА Людмила Юрьевна,
доктор юридических наук, профессор, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
e-mail: ludmilagr@mail.ruc

ОБЩЕРОССИЙСКОЕ ГОЛОСОВАНИЕ ПО ПОПРАВКАМ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И МЕСТО В СИСТЕМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

Аннотация. *В статье анализируется проблема соотношения общероссийского голосования и референдума, а также эффективности и самостоятельности такой формы прямой демократии, как общероссийское голосование, впервые использованной в ходе конституционной реформы 2020 года, что и обусловливает 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. Определяются индивидуально-правовые черты общероссийского голосования в системе прямого народовластия. В статье также рассматривается вопрос регулирования процедуры организации и проведения общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации.*

Ключевые слова: *конституционные изменения, прямая демократия, общероссийское голосование, референдум, цифровая демократия, опрос граждан, выборы, конституционный суд.*

LARICHEV Vyacheslav Pavlovich,
graduate student,
The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

Scientific supervisor:
GRUDTSYNA Lyudmila Yurievna,
Doctor of Law,
Professor, All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

THE ALL-RUSSIAN VOTE ON AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE LEGAL NATURE AND PLACE IN THE SYSTEM OF DEMOCRACY

Annotation. *The article analyzes the problem of the correlation between the all-Russian vote and the referendum, and also examines the effectiveness and independence of such a form of direct democracy as the all-Russian vote, which was first applied during the constitutional reform of 2020. This determines the relevance of this topic. The all-Russian voting and the referendum are compared according to the key stages of these procedures, which allows us to draw a conclusion about the differences between these phenomena. This allows us to consider the all-Russian voting as an independent legal institution requiring more detailed legislative regulation. The article also examines the individual legal features of the all-Russian voting in the system of direct democracy. In addition, the issue of regulating the procedure for organizing and conducting an all-Russian vote on amendments to the Constitution of the Russian Federation is being investigated.*

Key words: *constitutional changes, direct democracy, all-Russian voting, referendum, digital democracy, citizens' poll, elections, Constitutional Court.*

Исследование вопросов электронного референдума требует обращения к общетеоретическим вопросам референдума как политико-правового явления. В юридической науке сложилось множество определений референдума, в большинстве из которых референдум определяется как всенародное голосование по ключевым вопросам государственной жизни [1, с. 325].

Такой подход к пониманию референдума находит нормативное закрепление в российском праве. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ) определяет референдум как всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

В структуре народовластия референдум занимает особое место как институт прямой демократии, реализующей непосредственное участие граждан в осуществлении публичной власти.

Конституция Российской Федерации закрепляет за референдумом статус высшей формы непосредственного выражения власти народа, приравнивая его к свободным выборам. Выражает индивидуальную природу, отличающую его от иных, смежных форм прямого народного волеизъявления, например, от народного обсуждения вопросов публичной важности, получившего практику в России.

Предметно эти институты не различимы: всенародному обсуждению подлежат практически все вопросы, выносимые на референдум.

Согласно Закону РСФСР от 20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» (далее – Закон РСФСР), народному обсуждению подлежат значимые законопроекты и иные важные вопросы государственного значения. Подобно референдуму, народное обсуждение проводится по решению высших органов государственной власти. Сходство проявляется и в общих принципах реализации этих институтов, предполагающих свободное и массовое участие граждан, гласность проведения организационных мероприятий, полное государственное финансирование.

Несмотря на сходство институтов референдума и общественных обсуждений, различие этих форм непосредственной демократии очевидно: референдум выступает совокупным итогом непосредственной реализации субъективного индивидуального права на референдум, относимого к категории политических прав и свобод. Субъектами же народного обсуждения выступают граждане как непосредственно, так и в лице своих организованных коллективов: общественных организаций, трудовых коллективов, общих собраний и сходов граждан, органов общественной самодеятельности и т.д., аккумулирующих индивидуальное волеизъявление [5, с. 19].

Но главное различие состоит в том, что народное обсуждение, в отличие от референдума, не предполагает обязательного голосования по обсуждаемому вопросу, представляет своим результатом принятие публично-властного решения. В то же время народное обсуждение включает формулирование конкретных предложений, адресуемых органам публичной власти, учитываемых в законодательной и иной публичной деятельности. Согласно упомянутому Закону РСФСР, поступившие в органы законодательной власти замечания по проекту закона или другому вопросу, подлежали обязательному рассмотрению постоянными парламентскими комиссиями или специальными комиссиями.

Это дает основание полагать, что общественные обсуждения являются институтом смешанного типа, что сохраняет для граждан возможность оказывать решающее влияние на итоговое решение.

В то же время степень учета предложений, высказанных в ходе народного обсуждения, остается только предположительной, предложения не носят обязывающего характера, не обладают качествами правотворческой инициативы. Народное обсуждение является не формой народовластия в собственном смысле, а проявлением

демократии, как организованным и массовым участием населения в публично-властной деятельности.

Народное обсуждение может предшествовать референдуму, влияя на его содержание, образуя с ним единую синергетическую связь, что имело место в процессе внесения в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации. В ежегодном Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 г. Президент России предложил внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. В тот же день в целях организационного сопровождения данного процесса был издан соответствующий Указ Президента, которым учреждена Рабочая группа по выработке конституционных поправок. Позже был внесен проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ). Он был подвергнут широкой общественной дискуссии с участием Рабочей группы, обобщившей более 1100 предложений. Рабочая группа совместно с депутатскими фракциями внесла на рассмотрение Государственной Думы около 400 инициатив к проекту Закона РФ о поправке к Конституции РФ.

Примечательно, что официального решения о проведении общественного обсуждения не принимали, что представляет собой существенное нарушение процедуры законотворчества. Общественное обсуждение не было ничем официально предопределено и регламентировано, что представляется странным, учитывая масштаб обсуждения, имевшего многочисленную аудиторию, и величину конституционных преобразований, включивших 206 изменений в текст Основного закона [2, с. 6].

В юридической доктрине принято дифференцировать референдумы по юридической силе принимаемых решений. Консультативный референдум носит рекомендательный характер. Решение императивного референдума имеет обязательную силу. Примером консультативного референдума называют голосование по вопросу введения в России должности Президента, получившее название «Всероссийский референдум о введении поста Президента РСФСР», проведенное 17 марта 1991 г. Подобное голосование, однако, не может представляться референдумом в собственном смысле, оно не решало вопрос о введении должности Президента, но лишь выявило мнение населения о введении президентуры в России.

Референдум 17 марта 1991 г. был проведен в процессуальных рамках Закона СССР от 27 декабря 1990 г. «О всенародном голосовании (референдуме) СССР)». Однако этот закон содержал внутреннее противоречие, проявившееся в процессе голосования вопроса сохранения Союза ССР. В частности, статья 29 Закона одновременно устанавливала обязательный характер решений, принятых на референдуме, и невозможность их отмены или изменения вне процедуры нового всенародного голосования, но в то же время допускала интерпретацию итогов плебисцита.

Данная редакция нормы придает свойства консультативности. Законодатель таким образом смешал референдум и опрос населения, относимые к разным формам непосредственной демократии, отличаемым целеполаганием и юридическими последствиями.

Высказывается мнение, что консультативный референдум, не обладая обязательной силой для законодателя, оказывает на него существенное влияние. Однако в силу отсутствия процессуальных механизмов учета мнения электората его влияние на законотворчество носит лишь вероятностный характер [3, с. 3].

Так называемый консультативный референдум не отвечает конституционному назначению референдума как высшего непосредственного выражения власти народа. Референдум в понимании Основного закона равноценен выборам как высшей форме народовластия, предполагающей окончательное решение вопроса публичной важности – формирование представительных органов власти. Конституционный Суд РФ подтверждает, что, эти высшие формы непосредственной демократии, имеют собственное предназначение в процессе осуществления народовластия и, будучи взаимосвязанными, дополняют друг друга.

Референдум как форма народовластия может иметь только императивный самодостаточный характер, не требующий внешнего утверждения или подтверждения. Именно в таком значении референдум определяется в Федеральном конституционном законе № 5-ФКЗ, согласно которому решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Что касается так называемого консультативного референдума, то он является разновидностью опроса населения, также относимой к системе непосредственной демократии, демократии партисипаторного типа (демократии участия), не предполагающей для своей реализации участия большинства.

Не все институты совещательной демократии укладываются в рамки традиционного понимания народовластия как формы непосредственного участия граждан в осуществлении государственной власти, предполагающей обязательный и трансформирующий эффект. Современные формы демократии, особенно цифровая (элек-

тронная), характеризуются иными механизмами взаимодействия общества, личности и государства, и не всегда сопряжены с выражением коллективной воли, обладающей императивным характером. Электронная демократия, основанная на интерактивных цифровых коммуникациях, представляет собой скорее платформу для консультативного участия и общественного диалога, чем средство принятия юридически значимых решений.

Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ определялось Порядком, утвержденным постановлением ЦИК России от 20 марта 2020 г. № 244/1804-7. Процедура дистанционного электронного голосования (далее – ДЭГ) была детализирована в постановлении ЦИК России от 4 июня 2020 года № 251/1850-7. Само голосование проходило через портал по адресу: 2020og.ru. Система дистанционного электронного голосования обеспечивала сохранение неизменности результатов волеизъявления и соблюдение принципа тайны голосования.

Правовая природа общероссийского голосования по конституционным поправкам вызывает закономерный вопрос о его соотношении с институтом референдума. Данные институты практически неразличимы, так как предполагают всенародное голосование по вопросам государственного значения.

Их объединяют порядок назначения и основные принципы. Однако референдум Российской Федерации проводится по инициативе 2 млн граждан, а инициатива общероссийского голосования принадлежит Президенту России.

По этой причине конституционный законодатель не отождествляет общероссийское голосование с референдумом. Обладая признаками сходства с референдумом, данная форма прямой демократии отличается по ряду ключевых характеристик [4, с. 11].

С классификационной точки зрения общероссийское голосование можно отнести к конституционному референдуму, так как связано с внесением изменений в Конституцию РФ. В научной литературе обоснованно подчеркивается, что столь обширная трансформация конституционного текста позволяет квалифицировать происходящее как этап конституционного преобразования России и свидетельствует о вступлении государства в новую фазу эволюции конституционного порядка. В.Ф. Коток указывал, что конституционный референдум носит, в сущности, учредительный характер.

В науке не остался незамеченным тот факт, что процессуальный механизм принятия конституционных поправок 2020 г. противоречит Основному закону.

Отмечается, что конституционные поправки 2020 г. сложно признать взаимосвязанными изменениям текста Конституции, учитывая их предметную разноплановость, охватывающую широкий спектр конституционных положений. В то же время согласованности поправкам формально придавало их общее название.

Несмотря на статью 136 Конституции РФ, Конституционный Суд указал, что судебный конституционный контроль за соответствием поправок основополагающим нормам Конституции РФ может служить важной гарантией правовой стабильности и целостности Основного закона, опираясь на статьи 10, 15, 16, 125 и 136 Конституции РФ. Конституционный Суд последовательно исходит из позиции, согласно которой поправки, затрагивающие главы 3–8, не могут противоречить содержанию и порядку внесения изменений в главы 1, 2 и 9, что подтверждается в ряде его постановлений.

При этом Конституционный Суд РФ указал на приоритет вступивших в силу положений Закона о поправке, так как они являются специальными и обладают более высокой юридической силой.

В результате Конституционный Суд РФ трактует общероссийское голосование как акцию легитимации закона о поправке к Конституции, обладающий особым юридическим статусом и выступающий инструментом выражения народного суверенитета в контексте крупномасштабных конституционных преобразований.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, введение в конституционную процедуру общероссийского голосования не означает отказ Федерального Собрания и законодательных органов субъектов Российской Федерации от принадлежащих им конституционных полномочий и обязанностей. В изложенной позиции Конституционного Суда акцентируется, что общероссийское голосование как акция народовластия не заменяет, а дополняет конституционную юрисдикцию парламента Российской Федерации и законодательных органов субъектов РФ в механизме внесения конституционных поправок, предусмотренном ст. 136 Конституции России.

Формат общероссийского голосования не устанавливал численный кворум участия в голосовании, конституционные поправки теоретически могло быть одобрены меньшинством зарегистрированных избирателей, что может вызвать сомнение квалификацию данной процедуры как реализации принципа народовластия. Однако Конституционный Суд Российской Федерации, анализируя положения статей 2 и 3 Закона о поправке, не обнаружил в них требований к мини-

мальной явке. Согласно части 5 статьи 3 для одобрения необходимо, чтобы за них проголосовало более половины от числа принявших участие.

Данный подход, как указал Суд, основан на презумпции добровольности участия, где неучастие является формой осознанного политического выбора и не должно блокировать признание итогов голосования, при условии соблюдения принципов свободного волеизъявления и достоверности подведения его результатов. Следовательно, установленные нормы не затрагивают положения глав 1 и 2 Конституции РФ. Выработанная Конституционным Судом правовая позиция опирается на диалектическое понимание принципа народовластия. Результаты голосования (включая выборы) могут формироваться меньшинством от общего числа избирателей при отсутствии кворума, при условии, что всем гражданам была гарантирована возможность участия. Такая модель, по мнению Конституционного Суда, не нарушает демократические принципы, поскольку добровольное воздержание от голосования при сохранении права участия воспринимается как форма молчаливого согласия с любым исходом голосования, что делает его правовые итоги легитимными.

Подобный вывод справедлив и в отношении референдарных форм демократии, в том числе общероссийского голосования по поправкам к Конституции РФ. Современный референдум невозможен без применения цифровых технологий и ДЭГ, ускоряющих принятие решения. Однако это ставит перед законодателем задачу по созданию нормативно-правовой базы, регламентирующей их использование.

Установленный для проведения общероссийского голосования порядок также и для электронного голосования, рассчитанный на однократное действие ad hoc, не может служить универсальным и постоянным нормативным источником референдарного электронного голосования. Особенно подчеркивается разовый характер данной процедуры, не предполагающей многократного использования и связана с конкретными конституционными изменениями.

Список литературы:

[1] Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие. В 2 т. Т. 2. М., 2021. С. 325.

[2] Баринов Э.Д. Конституционная реформа – 2–20: особенности процедуры и юридической техники // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 5–6.

[3] Журавлев В.А. Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные смыслы и процедуры // Избирательное законодательство и практика. 2020. №2. С. 3

[4] Игнатов А.В. Общероссийское голосование в конституционном измерении // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 2. С. 11.

[5] Старостина И.А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 19.

References:

[1] Avakyan S.A. Constitutional Law of Russia. Training course: tutorial. In 2 vols. 2. M., 2021. S. 325.

[2] Barinov ED. Constitutional reform - 2-20: features of the procedure and legal technique//Constitutional and municipal law. 2020. № 8. S. 5-6.

[3] Zhuravlev V.A. All-Russian voting on amendments to the Constitution: social meanings and procedures//Electoral legislation and practice. 2020. №2. S. 3

[4] Ignatov A.V. All-Russian voting in the constitutional dimension//Electoral legislation and practice. 2020. № 2. S. 11.

[5] Starostina I.A. All-Russian voting in the context of the constitutional amendments of 2020//Constitutional and municipal law. 2020. № 8. S. 19.