



Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос»

Москва, 26 марта 2020 г.

# **АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**

## **Подготовительный этап кампании общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации**

### **Оглавление**

#### Выводы

1. Процесс подготовки правовых актов, связанных с общероссийским голосованием
  - 1.1. Процесс подготовки поправок к Конституции РФ
  - 1.2. Процесс подготовки к общероссийскому голосованию
2. Правовой анализ актов, связанных с общероссийским голосованием
  - 2.1. Общие проблемы
  - 2.2. Правовой анализ статей 2 и 3 Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»
  - 2.3. Правовой анализ изменений, внесенных в кодексы
  - 2.4. Правовой анализ распоряжения президента РФ от 14 февраля 2020 г.
  - 2.5. Правовой анализ указа президента РФ от 17 марта 2020 г.
  - 2.6. Правовой анализ утвержденного ЦИК Порядка общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ
  - 2.7. Правовой анализ других утвержденных ЦИК нормативных актов
  - 2.8. Правовой анализ ситуации с возможностью переноса дня голосования

О программе долгосрочного наблюдения

Общероссийское голосование по принятию поправок к Конституции Российской Федерации с самого начала вызывает большое количество вопросов с точки зрения чистоты юридических процедур их принятия и гарантий прав граждан на формирование и выражение своей осознанной воли.

Настоящий доклад – первый в серии докладов по долгосрочному наблюдению за процессом принятия поправок, которые будут опубликованы движением «Голос». Он содержит юридический анализ подготовительного этапа кампании общероссийского голосования по поправкам в Конституцию России.

## **Выводы**

1. Организуемое голосование по принятию поправок в Конституцию России по своей сути идентично понятию «референдум». Изобретение новой сущности, не имеющей конституционного статуса – общероссийского голосования – привело к необоснованному существенному снижению гарантий защиты прав граждан. В результате целенаправленно созданы условия, препятствующие выявлению реальной воли народа.
2. Созданы опасные юридические прецеденты, ставящие под угрозу дизайн самого законодательства, как всего комплекса нормативных актов России: президент отдает поручения ЦИК России и другим избирательным комиссиям, которые по закону от него независимы; подзаконными актами ограничиваются права, которые установлены федеральным законом; Общественная палата, не обладающая полномочиями по изданию нормативных актов, принимает порядок назначения наблюдателей.
3. Вынесение разнородных поправок одним пакетом и сама формулировка вопроса, предложенная для голосования, не позволяют дать только однозначный ответ. Возникают возможности множественного толкования вопроса и неопределенности правовых последствий принятого путем голосования решения.
4. Процесс принятия поправок происходил без условий для их широкого публичного обсуждения. Даже у законодателей не было возможностей глубоко вникнуть в содержание поправок, большая часть которых стала им известна лишь в начале марта, а одна из наиболее важных поправок (об обнулении президентских сроков) – в день голосования за поправки в Госдуме. Конституционный суд также издал свое заключение в необоснованно короткий срок - менее чем через трое суток после поступления соответствующего запроса.
5. На законодательном уровне не заложены гарантии равенства для сторонников и противников поправок при ведении агитации: отсутствуют требования о

- предоставлении равного эфирного времени и печатных площадей для оппонентов, а также традиционные для иных видов голосований ограничения, призванные воспрепятствовать злоупотреблениям административным ресурсом; существенно сокращен период от назначения голосования до дня голосования.
6. Стремление руководителей страны осуществить изменения Конституции РФ как можно быстрее не было вызвано какими-либо объективными обстоятельствами и не соответствовало важности осуществляемых действий. Оно привело к нарушению традиционной последовательности действий, в частности, подготовка к голосованию и разработка подзаконных актов начались до принятия закона.
  7. Проведение общероссийского голосования по поправкам к Конституции после одобрения этих поправок квалифицированным большинством региональных парламентов сомнительно с точки зрения статьи 136 Конституции РФ.
  8. Существенно снижена прозрачность процедур и уровень гласности предстоящего дня голосования. Этому способствует сокращение числа строк итогового протокола, создание монополии на наблюдение у созданных самой властью общественных палат, отсутствие членов участковых комиссий с правом совещательного голоса, а также незаконное усложнение процедуры для аккредитации для СМИ. Требование по аккредитации только тех представителей СМИ, которые заранее заключили договор с редакцией, является явным ограничением прав СМИ, поэтому оно может вводиться только федеральным законом.
  9. ЦИК России, ранее признававшая наличие существенных проблем с соблюдением прав граждан и честности процесса голосования при его проведении дистанционно, досрочно или вне помещения для голосования, теперь сама предельно расширила возможности для злоупотреблений при их проведении. Более того, создана возможность для многодневного досрочного надомного голосования, которое в сочетании с голосованием по месту нахождения выглядит абсолютно неоправданным. Широкое использование этих типов голосования не сопровождается достаточными гарантиями против злоупотреблений.
  10. Отсутствие при общероссийском голосовании порога явки может привести к ситуации, при которой будет объявлено о поддержке гражданами поправок к Конституции даже при отсутствии в реальности такой поддержки.
  11. При проведении общероссийского голосования возможности для эффективного оспаривания практически отсутствуют. Действующее законодательство говорит о возможности оспаривания только результатов выборов и референдума, но не общероссийского голосования. Требования к оперативности рассмотрения судом исков граждан также существенно снижены.

12. Полагаем, что назначение голосования на 22 апреля в условиях надвигающейся эпидемии было ошибкой. Однако действующее законодательство не предусматривает оснований для его переноса в случае чрезвычайной ситуации и по иным причинам.

## **1. Процесс подготовки правовых актов, связанных с общероссийским голосованием**

### **1.1. Процесс подготовки поправок к Конституции РФ**

Подготовку поправок к Конституции РФ можно разделить на четыре стадии.

**Первая стадия.** В своем Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года президент РФ предложил внести в главы 3–8 Конституции РФ поправки, которые сам он разделил на семь блоков:

1) требования международного законодательства и договоров, а также решения международных органов могут действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат Конституции;

2) на конституционном уровне закрепить обязательные требования к лицам, которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны; а именно: главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной думы, председатель правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи не могут иметь иностранное гражданство, вид на жительство либо иной документ, который позволяет постоянно проживать на территории другого государства; еще более жесткие требования должны предъявляться к лицам, претендующим на должность президента Российской Федерации – предложено закрепить требование о постоянном проживании на территории России не менее 25 лет, а также отсутствии иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причем не только на момент участия в выборах, но и когда бы то ни было ранее; президент также согласился с предложением, чтобы исключить слово «подряд» из требования о двух сроках пребывания в должности президента;

3) закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти; прямо закрепить в Конституции норму о том, что минимальный размер оплаты труда в России не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, а также закрепить в Основном законе принципы достойного пенсионного обеспечения, имея в виду здесь и регулярную индексацию пенсий;

4) закрепить в Конституции России статус и роль Государственного совета;

5) доверить Государственной думе не просто согласование, а утверждение кандидатуры председателя правительства Российской Федерации, а затем по представлению председателя правительства – всех вице-премьеров и федеральных министров;

6) предусмотреть, что назначение руководителей всех так называемых силовых ведомств президент может проводить по итогам консультаций с Советом Федерации; также по итогам консультаций с Советом Федерации назначать прокуроров регионов;

7) предусмотреть в Конституции полномочия Совета Федерации по представлению президента России отрешать от должности судей Конституционного и Верховного судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности сохранения лицом статуса судьи; наделить Конституционный суд возможностью по запросам президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства; распространить полномочия Конституционного суда оценивать на соответствие Конституции не только законы, но и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня.

При этом президент отметил, что прозвучавшие предложения не ограничивают круг дискуссий вокруг возможных поправок в Конституцию. Он добавил, что необходимо самое широкое публичное обсуждение.

Также в Послании было сказано: «Поправки, которые нам предстоит обсуждать, не затрагивают фундаментальных основ Конституции, а значит, могут быть утверждены парламентом в рамках действующей процедуры и действующего закона через принятие соответствующих конституционных законов. Вместе с тем, учитывая, что предложенные новации касаются существенных изменений политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти, считаю необходимым провести голосование граждан страны по всему пакету предложенных поправок в Конституции Российской Федерации. И только по его результатам принимать окончательное решение».

**Вторая стадия.** Уже 20 января, через пять дней после оглашения Послания, президент РФ внес в Государственную думу проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

Статья 1 данного проекта содержала 22 пункта, то есть проект предлагал внести изменения в 22 статьи Конституции РФ.

В этом проекте были отражены все предложения, прозвучавшие в Послании. Однако, помимо этих предложений, в проекте были и другие, которые президентом в Послании не озвучивались:

- добавлено, что президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности председателя Конституционного суда РФ, заместителя председателя Конституционного суда РФ, председателя Верховного суда РФ, заместителей председателя Верховного суда РФ, назначает председателей и заместителей председателей других федеральных судов;
- членов Совета Федерации предложено официально именовать сенаторами Российской Федерации;
- число судей Конституционного суда РФ сокращено с 19 до 11 человек;
- дана развернутая характеристика прокуратуре РФ как единой федеральной централизованной системе органов.

Законопроект также содержал краткую статью 2, где говорилось, что данный закон выносится на общероссийское голосование.

Государственная дума оперативно рассмотрела законопроект и приняла его в первом чтении 23 января, через три дня после внесения. «За» проголосовали 432 депутата, голосов «против» и воздержавшихся не было.

**Третья стадия.** 15 января президент РФ своим распоряжением образовал рабочую группу по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ. Группу возглавили три сопредседателя – руководители профильных комитетов Государственной думы и Совета Федерации П.В. Крашенинников и А.А. Клишас, а также директор Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ Т.Я. Хабриева.

Всего в составе группы было 75 человек, в том числе известные праведы С.А. Авакьян, С.А. Белов, В.В. Блажеев, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, Е.Б. Султанов, Ю.А. Тихомиров; депутаты Государственной Думы из разных фракций Ю.В. Афонин, О.Ю. Баталина, В.К. Гартунг, Л.Л. Левин, А.М. Макаров, В.А. Никонов, Я.Е. Нилов, И.К. Роднина, О.Н. Смолин, В.В. Терешкова, Г.П. Хованская; члены Совета Федерации С.П. Горячева, Л.С. Гумерова, К.И. Косачев, А.К. Пушков; руководители законодательных органов субъектов РФ С.М. Бебенин, Ю.А. Бурлачко, Ф.Х. Мухаметшин, В.В. Мякуш, А.И. Ролик, С.А. Харитонов, А.И. Шимкив, Х.И. Шихсаидов; члены Общественной палаты РФ Л.В. Дудова, Л.Ю. Михеева; деятели культуры А.А. Калягин, Д.Л. Мацуев, В.Л. Машков, М.Б. Пиотровский, Е.Н. Прилепин, К.Г. Шахназаров; известные медики Л.А. Бокерия, Л.М. Рошаль; спортсмены С.В. Бурлаков, Е.Г. Исинбаева, известные в прошлом политики Б.В. Громов, Е.Ф. Лахова, А.Н. Шохин, а также большое число общественников.

Позднее Е.Г. Исинбаева призналась, что не читала Конституцию до того, как попала в эту группу<sup>1</sup>.

По-видимому, проект закона, внесенный президентом в Государственную думу 20 января, о котором шла речь выше, создавался еще без участия данной рабочей группы, поэтому ее деятельность мы относим к третьей стадии. Стадия эта была самой длительной – продолжалась около полутора месяцев.

Государственная дума, приняв законопроект в первом чтении, определила срок подачи поправок до 6 февраля. Затем этот срок дважды продлевался советом Государственной думы: решением от 3 февраля – до 14 февраля и решением от 17 февраля – до 2 марта.

Первоначально поправки обсуждались именно в рабочей группе. На первое заседание она собралась уже 16 января. На нем, судя по сообщениям прессы, было лишь общее обсуждение, из которого пресса сделала вывод, что изменения не будут сильно выходить за контуры, обозначенные президентом в послании Федеральному Собранию<sup>2</sup>.

Пресса писала также о заседаниях группы 23 января, 6 февраля, 13 февраля, 20 февраля, 26 февраля. В некоторых принимал участие президент РФ. На момент заседания 6 февраля сообщалось о поступлении в рабочую группу около 400 предложений, на 26 февраля – около 900<sup>3</sup>. На заседании Государственной думы 10 марта П.В. Крашенинников доложил, что к законопроекту поступила 391 поправка. Всего же в рабочую группу по изменениям в Конституцию было предложено более тысячи различных инициатив. Помимо предложений в главы 3–8 Конституции поступали и предложения об изменении ее преамбулы.

4 марта комитет Государственной думы по государственному строительству и законодательству принял рекомендации по поправкам. По поправкам к статье 1 к принятию он рекомендовал 170 поправок и к отклонению – 169. К иным статьям было рекомендовано к принятию 30 поправок и к отклонению – 5.

В результате ко второму чтению комитет подготовил законопроект из трех статей. Название его было немного изменено: добавилось слово «функционирования», и закон стал именоваться «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Статья 1 законопроекта включала уже 46 пунктов, то есть были предусмотрены изменения в 41 статью Конституции (всево в главах 3–8 содержатся 69 статей) и введены пять новых статей 67.1, 75.1, 79.1, 92.1 и 103.1. Преамбулу все же решили не трогать, поскольку возможность ее изменения главой 9 Конституции РФ не предусмотрена.

<sup>1</sup> <http://prezident.org/tekst/stenogramma-podgotovki-predlozhenii-o-vnesenii-poppravok-v-konstituciyu-13-02-2020.html>

<sup>2</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/4224779>

<sup>3</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62862>

В результате объем статьи 1 вырос до 60,4 тыс. знаков (в законопроекте, принятом в первом чтении, было 22,8 тыс. знаков).

Наиболее резонансными были следующие поправки:

- возможность создания федеральных территорий;
- запрет действий, направленных на отчуждение части территории РФ, а также призывов к таким действиям (кроме делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы РФ);
- закрепление статуса РФ как правопреемника СССР;
- упоминание Бога в составе фразы «сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога»;
- запрет умаления значения подвига народа при защите Отечества;
- фраза «Дети являются важнейшим достоянием Российской Федерации»;
- утверждение, что русский язык является языком государствообразующего народа;
- норма о том, что местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом;
- определение брака как союза мужчины и женщины;
- требование индексации пенсий не реже одного раза в год;
- положение, согласно которому президент осуществляет общее руководство правительством РФ;
- полномочия президента по представлению Совету Федерации и Государственной думе кандидатур для назначения председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты;
- неприкосновенность президента РФ, прекратившего исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия;
- увеличение числа назначаемых президентом РФ сенаторов до 30, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно; пожизненное сенаторство президента РФ, прекратившего исполнение полномочий;
- положение, согласно которому президент РФ после трехкратного отклонения кандидатур председателя правительства РФ вправе, но не обязан распустить Государственную думу;
- право президента РФ распустить Государственную думу, если после трехкратного отклонения ею представленных кандидатур более одной трети должностей членов правительства РФ (за исключением подчиненных президенту РФ), остаются вакантными;



- дополнение, согласно которому Конституционный суд РФ проверяет конституционность законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, только если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты;
- дополнение, согласно которому Конституционный суд РФ разрешает вопрос о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации;
- дополнение, согласно которому органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Статья 2 законопроекта выросла с одной фразы до 26 частей, и добавилась статья 3 из 7 частей.

**Четвертая стадия.** Однако принятие Комитетом по государственному строительству и законодательству рекомендаций по поправкам не завершило процесс работы над поправками. В ходе принятия законопроекта во втором чтении 10 марта поступили и были приняты еще три поправки к статье 1 и три поправки к статьям 2 и 3.

Утром 10 марта появилось сообщение, что председатель комитета по государственному строительству и законодательству П.В. Крашенинников внес в комитет еще несколько поправок. Две из них касались статьи 1. Во-первых, было предложено отказаться от формулировки «Дети являются важнейшим достоянием Российской Федерации», которая была подвергнута острой критике, заменив ее на «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России». Во-вторых, был уточнен один из пунктов, касающихся вопросов исключительного ведения Российской Федерации. Эти поправки получили поддержку депутатов (а поправка, содержащая прежнюю формулировку о детях, была отклонена).

Кроме того, уже в ходе заседания Государственной думы были озвучены еще две поправки. Одну из них, где речь шла о досрочных выборах Государственной думы, предложил депутат А.А. Карелин, другую – о неучете прежних президентских сроков, то есть о возможности действующего президента РФ занимать эту должность еще два срока (так называемое обнуление сроков), – предложила депутат В.В. Терешкова (которая, как отмечалось выше, была членом рабочей группы, то есть имела полную возможность предложить такую поправку раньше). После этого президент РФ приехал в Государственную думу и выступил перед депутатами. Он не поддержал поправку

Карелина, но поддержал поправку Терешковой. После этого Карелин свою поправку отозвал, а поправка Терешковой получила поддержку депутатов.

За таблицу принятых поправок голосовали 424 депутата (против и воздержавшихся не было), за поправки Крашенинникова – 421 и 420 депутатов (против – 1, воздержались 0 и 2), за поправку Терешковой – 380 депутатов и в целом за статью 1 законопроекта – 381 депутат, за закон во втором чтении в целом – 382 депутата. Против поправки Терешковой голосовала целиком фракция КПРФ и воздержался один депутат от ЛДПР. При голосовании за статью 1 и за закон во втором чтении в целом фракция КПРФ целиком воздержалась, в последнем голосовании воздержался также один депутат от «Справедливой России».

Таким образом, мы видим, что **большая часть поправок появилась лишь на третьей стадии и стала известна депутатам и общественности лишь в конце подготовительного этапа – в начале марта, а одна из наиболее важных поправок (об отмене президентских сроков) – только 10 марта, перед самым голосованием за поправки. Это означает, что в реальности широкого публичного обсуждения поправок перед их принятием, о котором говорил президент РФ, не было.**

11 марта при принятии закона в третьем чтении за голосовали 383 депутата и воздержались 43 (вновь целиком фракция КПРФ). В тот же день законопроект был одобрен Советом Федерации – за проголосовали 160, против – один, воздержались трое.

12–13 марта практически одновременно, в течение двух дней (хотя Федеральный закон от 4 марта 1998 года №33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» отводит для этого целый год) были проведены заседания законодательных органов всех 85 субъектов РФ, причем в подавляющем большинстве регионов заседания прошли 12 марта и лишь в немногих 13 марта. Во всех регионах законопроект был одобрен, но итоги голосования были разные. Почти во всех регионах были воздержавшиеся (главным образом депутаты от КПРФ), больше всего таких было в Республике Башкортостан (15), Республике Саха (13), Республике Бурятия, Забайкальском крае, Смоленской области (по 12) и Ярославской области (11).

Однако в большинстве регионов не было ни одного голоса против. Только в 31 регионе нашелся хотя бы один депутат, проголосовавший против поправок в Конституцию. Только в 15 регионах таких депутатов оказалось два и более. И только в восьми – три и более. Это Москва (13 против, 4 воздержались), Санкт-Петербург (4 против, 7 воздержались), Астраханская область (6 против), Ивановская область (3 против, 5 воздержались), Иркутская область (3 против, 8 воздержались), Калининградская область (3 против), Кировская область (4 против) и Ульяновская область (4 против, 5 воздержались).

В целом менее 2/3 депутатов от общего числа депутатов проголосовали «за» в Москве (57,8%), Бурятии (65,2%), Забайкальском крае (64,0%), Ивановской (65,4%) Иркутской (60,0%), Кемеровской (60,9%), Новгородской (62,5%) и Ульяновской (63,9%) областях.

Ни одного голоса против и ни одного воздержавшегося не было только в республиках Ингушетия, Тыва, в Чеченской Республике, в Новосибирской области (но здесь девять депутатов присутствовали и не голосовали и еще восемь не присутствовали) и в Чукотском АО.

14 марта, в субботу, Совет Федерации принял постановление об итогах рассмотрения поправок в законодательных органах регионов. В этот же день закон был подписан президентом РФ и опубликован. И в тот же день президент, в соответствии со статьей 3 закона (которая вступила в силу) направил запрос в Конституционный суд. Уже вечером субботнего дня Конституционный суд приступил к рассмотрению запроса. И в понедельник 16 марта принял содержащее 52 страницы постановление о соответствии закона главам 1, 2 и 9 Конституции РФ.

На следующий день, 17 марта, президент РФ подписал указ, назначив общероссийское голосование на 22 апреля. В указе вопрос, выносимый на голосование, сформулирован следующим образом: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?»<sup>4</sup>. При этом президент в беседе с председателем ЦИК отметил: «И тем не менее, имея в виду непростую эпидемиологическую ситуацию, которая складывается в мире и так или иначе, не так остро, как в других странах, тем не менее, затрагивает нашу страну, мы будем проводить это голосование только в том случае, если эта ситуация позволит проводить подобные мероприятия»<sup>5</sup>.

25 марта в своем телеобращении президент России заявил о переносе дня голосования, но не назвал новую дату.

## **1.2. Процесс подготовки к общероссийскому голосованию**

Как отмечалось в подразделе 1.1, президент РФ 15 января 2020 года предложил провести по поправкам к Конституции голосование граждан страны. Однако правовой статус такого голосования долгое время оставался неясным.

Так, пресс-секретарь президента Дмитрий Песков сообщил, что «президент определит сроки и порядок голосования по поправкам в Конституцию отдельным

<sup>4</sup> <http://kremlin.ru/acts/news/63003>

<sup>5</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/63004>

указом»<sup>6</sup>. 16 января на встрече с рабочей группой президент в ответ на предложение провести голосование отдельно по каждой поправке заявил, что поправки следует выносить на голосование пакетом, поскольку их «могут быть тысячи»<sup>7</sup>. В тот же день появилась информация, что голосование планируется провести до 1 мая – в один из выходных дней<sup>8</sup>.

20 января движение «Голос» выпустило заявление, в котором говорилось: «Результаты голосования могут выявить волеизъявление граждан только в том случае, если будут соблюдены следующие четыре принципа. 1. Голосованию граждан по столь важному вопросу должно предшествовать заблаговременное принятие на уровне закона ясных и устойчивых правил такого голосования... 2. Единственной подходящей формой для выявления воли граждан при принятии поправок в Основной закон является референдум... 3. Выявление осознанной воли народа возможно только по итогам широкой, достаточно продолжительной и содержательной дискуссии, в ходе которой могут быть сформулированы и обсуждены разные точки зрения на высказанные предложения. Права граждан на получение информации и на агитацию в этих условиях должны быть, как минимум, не меньше предусмотренных в действующем законодательстве о выборах и референдумах... 4. Голосование должно происходить отдельно по каждой поправке, поскольку на голосование выносятся не целостный документ, как в случае с принятием Конституции, а большой пакет частных изменений...»<sup>9</sup>.

Из этих четырех требований было выполнено (причем частично) только первое. Уже 20 января Дмитрий Песков сообщил, что механизм голосования по предложенным президентом России изменениям в Конституцию будет оформлен отдельным законом или одной из статей<sup>10</sup>. Позднее стало понятно, что этот механизм будет прописан в статье 2 внесенного президентом закона о поправке вместо первоначальной краткой записи о вынесении поправок на общероссийское голосование. Текст этой статьи готовила та же рабочая группа совместно с ЦИК, и он был внесен в форме поправок к законопроекту только 25 февраля<sup>11</sup>.

По нашему мнению, включение правил подготовки и проведения общероссийского голосования в закон о поправке было ошибкой. Правильнее было бы принять отдельный закон, содержащий такие правила. Юридические аргументы против принятого решения будут приведены в подразделе 2.1 настоящего доклада. Здесь мы

<sup>6</sup> <https://rg.ru/2020/01/15/peskov-rasskazal-o-golosovanii-po-popravkam-v-konstituciiu.html>

<sup>7</sup> <https://meduza.io/news/2020/01/16/putin-predlozhit-vynesti-popravki-v-konstitutsiyu-na-obschenarodnoe-golosovanie-paketom>

<sup>8</sup> <https://tass.ru/politika/7534365>

<sup>9</sup> <http://www.golosinfo.org/articles/144022>

<sup>10</sup> <https://www.interfax.ru/russia/691882>

<sup>11</sup> <http://www.cikrf.ru/news/cec/45682/>

лишь отметим, что указанное решение не позволило принять и ввести в действие данные правила заблаговременно.

**Одним из главных минусов кампании стало стремление руководителей страны осуществить изменения Конституции РФ как можно быстрее. Это стремление не было вызвано какими-либо объективными обстоятельствами и не соответствовало важности осуществляемых действий. Спешка с принятием поправок породила в обществе и особенно в оппозиционных кругах представление о том, что власть осуществляет спецоперацию.**

Одним из следствий спешки стало то, что подготовку к проведению общероссийского голосования уже необходимо было начинать, однако начинать такую подготовку было невозможно, поскольку для этого не было абсолютно никаких правовых оснований. Осознав это обстоятельство, президент был вынужден 14 февраля подписать сомнительное с точки зрения права (см. подраздел 2.4) распоряжение, возложив на ЦИК России организацию подготовки проведения общероссийского голосования.

Подготовленная в виде поправок новая редакция статьи 2 закона о поправках к Конституции предусматривала, что в самом законе содержатся лишь общие положения о правилах проведения голосования, а более подробное регулирование возлагается на ЦИК России. В соответствии с этой концепцией Центральная избирательная комиссия РФ 28 февраля, еще до принятия закона во втором чтении, приняла за основу проект Порядка подготовки и проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Этот проект был разослан в избирательные комиссии субъектов РФ и опубликован на сайте ЦИК для экспертного обсуждения. 10 марта он был обсужден с экспертами на так называемой консультативной площадке ЦИК, при этом ряд его положений был подвергнут критике<sup>12</sup>. В окончательном виде Порядок был принят Центральной избирательной комиссией 20 марта. В этот же день ЦИК России приняла еще несколько нормативных актов, касающихся общероссийского голосования (см. подраздел 2.7).

Подготовленная 4 марта комитетом Государственной думы по государственному строительству и законодательству редакция статьи 2 законопроекта о поправках к Конституции предусматривала проведение общероссийского голосования 22 апреля (в среду), причем этот день объявлялся нерабочим. Однако в поправках П.В. Крашенинникова, внесенных им 10 марта и принятых Думой, предусматривались другие формулировки. День голосования должен был определяться в указе президента РФ о назначении голосования, при этом голосование не может состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа президента. Если днем

<sup>12</sup> <http://www.golosinfo.org/articles/144143>; <http://www.golosinfo.org/articles/144145>

общероссийского голосования определен рабочий день, этот день становится нерабочим.

В ходе подготовки нормативной базы голосования стало также ясно, что нормы об ответственности за нарушения законодательства о выборах и референдумах, предусмотренные Уголовным кодексом РФ и Кодексом РФ об административных правонарушениях, не могут применяться при проведении общероссийского голосования без внесения изменений в эти кодексы. На это обстоятельство председатель ЦИК России Элла Памфилова обратила внимание в ходе заседания Комитета Государственной думы по государственному строительству и законодательству 27 февраля<sup>13</sup>.

На следующий день, 28 февраля, главы профильных комитетов Государственной думы и Совета Федерации П.В. Крашенинников и А.А. Клишас внесли в Государственную думу проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (в части установления ответственности за посягательства на право гражданина на участие в общероссийском голосовании)». Он был принят 11 марта в первом чтении, 12 марта – во втором чтении и 17 марта – в третьем чтении.

С внесением изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях поступили иначе. Для этого использовали правительственный законопроект об установлении административной ответственности за нарушение работодателем сроков представления сведений о трудовой деятельности. Этот законопроект был внесен 8 июля 2019 года и был принят в первом чтении 3 декабря. Хотя срок представления поправок истек еще в январе, в марте в него были добавлены поправки, касающиеся общероссийского голосования, и 12 марта он был принят во втором чтении, а 17 марта – в третьем чтении.

***Таким образом, процесс принятия правил проведения общероссийского голосования велся в ускоренном темпе, в результате чего нарушалась традиционная последовательность действий.***

---

<sup>13</sup> <http://www.cikrf.ru/news/cec/45694/>

## 2. Правовой анализ актов, связанных с общероссийским голосованием

### 2.1. Общие проблемы

Главные юридические проблемы были созданы уже в момент внесения в Государственную думу проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». Можно сразу выделить три такие проблемы.

**Проблема первая.** Часть 2 статьи 2 Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» требует, чтобы одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватывались взаимосвязанные изменения конституционного текста. Такое требование возникло не случайно. Любое изменение Конституции – достаточно серьезный и ответственный шаг, и потому необходимо, чтобы каждое изменение (которое может включать и несколько положений, если они взаимосвязаны) рассматривалось и обсуждалось отдельно и по каждому было отдельное голосование.

Как можно видеть из подраздела 1.1, уже изначально во внесенном президентом 20 января 2020 года законопроекте содержалось не менее десятка не связанных между собой новелл. Это создало ряд сложностей уже на стадии принятия законопроекта. В принципе, в ходе принятия закона во втором чтении у депутатов Государственной думы оставалась возможность выразить разное отношение к различным поправкам (которой они в основном не воспользовались). Однако при голосовании за принятие закона в целом во всех трех чтениях депутаты вынуждены были выражать отношение ко всему пакету поправок, то же самое можно сказать и о членах Совета Федерации, и о депутатах законодательных органов субъектов РФ.

Между тем, любому грамотному и непредвзятому человеку очевидно, что отношения к разным новеллам, число которых в итоге возросло до нескольких десятков, может быть у многих людей (как у политиков, так и у специалистов, и у рядовых граждан) различным. В результате депутаты, голосовавшие по вопросу одобрения поправок, оказывались перед дилеммой: как голосовать, если часть поправок они поддерживают, а часть – нет. Не случайно представители второй по величине партии (КПРФ) при голосовании в основном воздерживались.

В еще большей степени эта проблема возникнет перед гражданами, когда им придется голосовать в ходе общероссийского голосования. У них, в отличие от депутатов Государственной думы, не будет даже малейшей возможности выразить различное отношение к разным новеллам. По сути это означает, что **общероссийское голосование не**

***сможет выявить действительное отношение граждан России к различным не связанным между собой поправкам.***

Главный аргумент сторонников пакетного голосования состоит в том, что технически сложно провести голосование по нескольким десяткам отдельных поправок. Однако, по нашему мнению, далеко не по всем поправкам есть необходимость в голосовании граждан. Как верно отметил президент РФ в своем Послании 15 января, Конституция позволяет принимать поправки к главам 3 – 8 без какого-либо обращения к гражданам. Необходимость общероссийского голосования по поправкам была мотивирована желанием узнать, поддерживают ли граждане эти поправки. Однако, если исходить из такого мотива, то нет никакой необходимости спрашивать граждан об отношении к тем поправкам, по которым в обществе виден консенсус. Это касается большого числа поправок: предусматривающих социальные гарантии, декларирующих миролюбивую внешнюю политику, уточняющих перечень вопросов исключительного ведения Российской Федерации и т.п. Проведение голосования граждан, по нашему мнению, необходимо лишь по тем поправкам, которые устанавливают дополнительные ограничения прав и свобод человека и гражданина, а также перераспределяют полномочия государственных органов.

Еще одна коллизия вызвала резонанс с некоторым запозданием. Статья 134 Конституции РФ предусматривает суженный круг субъектов внесения поправок в Конституцию по сравнению с кругом субъектов законодательной инициативы, предусмотренных статьей 104. В частности, если право законодательной инициативы дано каждому депутату Государственной думы и каждому члену Совета Федерации, то право вносить поправки есть только у группы депутатов или сенаторов численностью не менее одной пятой от их общего числа.

Внесение в Государственную думу пакета не связанных между собой поправок привело к тому, что в ходе принятия законопроекта во втором чтении в него были добавлены новые, не связанные с предыдущими поправки, в том числе и субъектами (отдельными депутатами и сенаторами), не имеющими в соответствии со статьей 134 Конституции права на внесение поправок.

**Проблема вторая.** Статья 3 Конституции РФ предусматривает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

С самых первых дней после выдвижения президентом РФ идеи проведения общероссийского голосования представители власти подчеркивали, что предлагается не референдум, а иная – новая и уникальная – форма народовластия. Однако, по нашей оценке, данное голосование практически по всем признакам подпадает под определение референдума.



Статья 1 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» прямо устанавливает, что «референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения». Предложенное общероссийское голосование в точности соответствует этому определению: оно является всенародным и проводится по вопросу, имеющему государственное значение. При этом пункт 3 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» устанавливает, что вопросы государственного значения выносятся на всенародное голосование исключительно в порядке, предусмотренном данным Федеральным конституционным законом.

Отказ представителей власти признать общенародное голосование референдумом очевидно проистекает из их понимания того факта, что провести такое голосование в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», достаточно сложно. Этот закон предусматривает возможность инициирования референдума органами власти только в случае, если его проведение прямо предусмотрено международным договором (а также Конституционным Собранием, если речь идет о принятии новой Конституции). Во всех остальных случаях для инициирования референдума нужно создать инициативную группу, состоящую не менее чем из 43 подгрупп, а затем собрать не менее двух миллионов подписей граждан. При этом закон также предусматривает ряд ограничений на вопрос, выносимый на референдум, и иные ограничения.

Однако на самом деле ничто не мешало законодателям внести изменения в указанный Федеральный конституционный закон, в том числе облегчающие процедуру инициирования референдума президентом и/или Государственной думой. При этом такие изменения можно было осуществить относительно быстро. Поэтому отказ от проведения общероссийского голосования в формате референдума имеет более глубокие корни. Он, по-видимому, обусловлен нежеланием применять в ходе кампании гарантии права граждан на участие в референдуме, содержащиеся как в указанном Федеральном конституционном законе, так и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

***В результате законодатели, нарушив один из главных методологических принципов, именуемый «бритвой Оккама», придумали без необходимости новую сущность – общероссийское голосование – понятие, не имеющее конституционного статуса, и за этим последовало лишение граждан гарантий прав на участие в референдуме, выработанных законодателями в течение 26 лет после принятия Конституции РФ (подробнее об этом см. в подразделах 2.2 и 2.6).***

**Проблема третья.** Хотя некоторые критики восприняли предложение президента о проведении общероссийского голосования по поправкам к Конституции как отказ от процедур принятия поправок, предусмотренных статьями 108 и 136 Конституции РФ, никаких признаков такого отказа не наблюдалось. Однако изначально было неясно, на какой стадии процесса принятия поправок, предусмотренного Конституцией, будет проведено голосование.

Президент 30 января сказал, что подпишет или не подпишет закон о поправках в зависимости от результатов общероссийского голосования<sup>14</sup>. Иными словами, речь шла о проведении голосования до подписания президентом закона. Однако позже П.В. Крашенинников объяснил, что провести голосование до подписания закона невозможно, поскольку регламент голосования будет предусмотрен его второй статьей<sup>15</sup>. Поэтому была придумана сложная схема поэтапного вступления в силу разных статей закона.

Между тем, проблема, о которой говорил Крашенинников, легко решалась. Для этого нужно было всего лишь прописать правила проведения голосования в другом законе. Это было бы более правильно и с юридической точки зрения, поскольку закон о поправке к Конституции, согласно толкованию Конституционного суда РФ в Постановлении от 31 октября 1995 года № 12-П, – особый правовой акт, предназначенный исключительно для внесения поправок в Конституцию. Правила же проведения голосования должны регулироваться другим правовым актом – либо федеральным конституционным законом, либо федеральным законом.

Как отмечалось в предыдущем подразделе, правильнее всего было бы, если бы механизм проведения общероссийского голосования регулировался Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации». При необходимости в этот закон можно было бы внести изменения, учитывающие специфику данного вида референдума. Однако возможны были и паллиативные решения – включить положения о проведении общероссийского голосования в Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» либо принять новый федеральный закон, регулирующий проведение общероссийского голосования по поправкам к Конституции.

Каждое из этих решений позволило бы провести общероссийское голосование на любой из стадий принятия поправок. По нашему мнению, оптимальным было бы его проведение после одобрения Советом Федерации, но до голосования в законодательных органах субъектов РФ. Это позволило бы региональным парламентам одобрять или не одобрять поправки в зависимости от результатов голосования жителей соответствующих регионов.

<sup>14</sup> <https://www.ntv.ru/novosti/2285160/>

<sup>15</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/4250361>

По нашему мнению, **проведение общероссийского голосования по поправкам к Конституции после одобрения этих поправок квалифицированным большинством региональных парламентов не соответствует статье 136 Конституции РФ**. Данная статья не предусматривает возможности не вступления в силу поправок после того, как они одобрены всеми органами, чье одобрение предусмотрено статьями 108 и 136 Конституции. Однако именно такой исход записан в части 5 статьи 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

## **2.2. Правовой анализ статей 2 и 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»**

Для того чтобы оценить положения статей 2 и 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», регулирующих проведение общероссийского голосования, полезно сравнить их с аналогичными положениями Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Как мы отмечали выше, общероссийское голосование по своей сути является референдумом, и в российском законодательстве выработаны порядок проведения референдума и гарантии права граждан на участие в референдуме.

2.2.1. Часть 5 статьи 2 предусматривает, что общероссийское голосование не может состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа Президента РФ о его назначении.

Однако Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» устанавливает для кампании общероссийского референдума более длительный срок: день голосования может быть в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума.

Даже для регионального и местного референдумов Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлены более длительные сроки: Решение о назначении референдума субъекта РФ подлежит официальному опубликованию не менее чем за 60

дней до дня голосования, местного референдума – не менее чем за 45 дней до дня голосования.

***Полагаем, что столь краткий месячный срок на кампанию не позволил бы провести полноценную информационную и агитационную кампанию по столь важному вопросу. Заявленный перенос дня голосования в некоторой степени улучшает ситуацию.***

2.2.2. Часть 5 статьи 2 также допускает возможность назначения голосования на рабочий день, который в этом случае становится нерабочим.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» разрешают назначать голосование только на воскресенье.

2.2.3. В отличие от Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обсуждаемый закон не содержит подробного регулирования порядка проведения кампании, порядка подготовки к голосованию, порядка проведения голосования и подведения его итогов.

Пункт 1 части 15 статьи 2 возлагает на ЦИК обязанность утвердить порядок общероссийского голосования.

В результате вне регулирования остаются многие вопросы, особенно касающиеся порядка проведения кампании.

Так, законодательство о референдуме предусматривает определенные ограничения на формулировку вопроса, в частности, требует, чтобы вопрос, выносимый на референдум, был сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. При этом проверка выполнения предусмотренных законом ограничений для общероссийского референдума возложена на ЦИК и Конституционный суд. В обсуждаемом законе таких положений нет, и это в результате привело к тому, что предлагаемый для голосования вопрос вызывает сомнения (см. подраздел 2.5).

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» предусматривает, что референдум не назначается, а проведение назначенного референдума откладывается в случае введения в отдельных местностях Российской Федерации военного или чрезвычайного положения. Обсуждаемый закон не предусматривает такой ситуации, хотя общероссийское голосование назначено в условиях пандемии коронавируса, и возможность введения чрезвычайного положения вполне реальна. Фактически же мы уже живем при положении, близкому к чрезвычайному.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривают ряд ограничений на использование чиновниками преимуществ должностного или служебного положения, в том числе запрет на ведение агитации по вопросам референдума государственными органами, избирательными комиссиями и их членами с правом решающего голоса. Также эти законы определяют порядок финансирования агитации, в частности, предусматривают возможность создания агитационных групп, которые могут формировать свои фонды.

***Обсуждаемый закон не предусматривает никакого регулирования агитации по вопросу, вынесенному на голосование, и финансирования этой агитации. Такое решение, по нашему мнению, не будет способствовать выявлению действительной воли граждан.***

Органы государственной власти, подготовившие поправки к Конституции, заинтересованы в положительном результате голосования и при отсутствии ограничений, аналогичных ограничениям для агитации по вопросам референдума, неизбежно будут осуществлять (и уже начали осуществлять) массированную пропагандистскую обработку умов граждан, используя принадлежащие обществу ресурсы.

Может показаться, что и у тех общественных сил, которые выступают за отрицательный ответ на вопрос, вынесенный на голосование, также нет ограничений, и они полностью свободны в проведении агитации против поправок – исходя из принципа «разрешено все, что не запрещено». Однако на практике это не так. Мы уже видим, что правоохранительные и контрольные органы препятствуют проведению такой агитации, и у тех, кто ее проводит, нет защиты со стороны закона. Кроме того, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» предусматривает предоставление бесплатного эфирного времени на государственных телеканалах инициативным агитационным группам, созданным парламентскими партиями, а платного эфирного времени – любым инициативным агитационным группам. Без таких норм противники поправок могут быть полностью лишены доступа к телеэфире.

Что касается полномочий ЦИК по установлению порядка проведения голосования, то следует иметь в виду, что ЦИК в своих подзаконных актах не вправе вторгаться в сферу регулирования прав и свобод граждан. В связи с этим возможности ЦИК сильно ограничены и могут касаться в основном порядка работы избирательных комиссий. Проблемы, связанные с этим, отмечены в подразделах 2.6 и 2.7.

2.2.4. В отличие от Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Федерации» обсуждаемый закон не предусматривает возможности назначения кем бы то ни было членов комиссий с правом совещательного голоса.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» предусматривает возможность назначения членов участковых комиссий с правом совещательного голоса парламентскими партиями. Аналогичная норма есть и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Они позволяют в большей степени осуществлять контроль за работой избирательных комиссий.

Кроме того, обсуждаемый закон никак не регулирует статус членов комиссий. В частности, в нем не оговорено право членов комиссий как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с общероссийским голосованием, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов.

2.2.5. Часть 16 статьи 2 предусматривает, что наблюдателей могут назначать только Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ.

При этом порядок назначения наблюдателей должен устанавливаться Общественной палатой РФ.

Между тем, в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» перечень субъектов назначения наблюдателей довольно широк. Согласно части 1 статьи 36 этого закона, наблюдателей вправе назначить инициативная группа по проведению референдума, политические партии, иные общероссийские общественные объединения, зарегистрированные в соответствии с федеральным законом, а также инициативные агитационные группы. В пределах территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования наблюдателя вправе назначить соответствующее межрегиональное, региональное общественное объединение, зарегистрированное в установленном федеральным законом порядке. В пределах территории муниципального образования наблюдателя вправе назначить соответствующее местное общественное объединение, зарегистрированное в установленном федеральным законом порядке.

Такой широкий перечень позволяет обеспечить наблюдение со стороны разных политических сил и разных сегментов общества – сторонников как положительного, так и отрицательного ответа на вопрос референдума. Тем самым создаются действенные препятствия для манипуляций с обеих сторон.

***Назначение наблюдателей только общественными палатами создает опасность одностороннего подхода.*** Общественные палаты формируются органами власти и активно с ними взаимодействуют. Кроме того, представители Общественной палаты РФ активно участвовали в подготовке поправок, и потому Общественную палату в этой кампании нельзя считать нейтральной структурой. К тому же опыт участия общественных

палат в наблюдении за президентскими выборами 2018 года критически оценивался экспертами: во многих регионах наблюдатели, назначенные общественными палатами, не увидели даже тех нарушений, которые были признаны избирательными комиссиями<sup>16</sup>.

Отдельной критики заслуживает положение закона, поручающее Общественной палате РФ установление порядка назначения наблюдателей. По нашему мнению, Общественная палата РФ не является органом, уполномоченным издавать нормативные акты, а указанный порядок является нормативным актом. Да и опыта у Общественной палаты РФ в области наблюдения за выборами явно меньше, чем у ЦИК.

Тем не менее, Положение о порядке приема предложений о кандидатурах для назначения наблюдателями, назначения наблюдателей за проведением общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, подсчетом голосов участников голосования и подведением его итогов, утвержденное решением совета Общественной палаты РФ 23 марта 2020 года, не содержит каких-либо положений, позволяющих произвольно отсеивать граждан, желающих стать наблюдателями. Однако это Положение создает непреодолимые трудности для назначения наблюдателей на зарубежные участки<sup>17</sup>. Остается лишь проверить, как оно будет применяться на практике.

2.2.6. Часть 19 статьи 2 допускает возможность использования дистанционного электронного голосования (при наличии условий для его проведения).

Дистанционное электронное голосование пока не предусмотрено ни Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», ни Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Оно в экспериментальном порядке применялось на выборах в Московскую городскую Думу в трех одномандатных округах из 45 на основании специально принятого Федерального закона от 29 мая 2019 года № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». Тот закон, хоть и был слишком кратким, все же содержал некоторые гарантийные нормы. Например, о том, что должны быть предусмотрены процедура идентификации избирателя, обеспечение информационной безопасности и тайны голосования, а также определенные обязанности избирательных комиссий. Здесь же вообще не оговорены какие-либо условия, кроме ничего не значащей фразы о наличии каких-то условий для его проведения.

Между тем, проведенный на выборах депутатов Московской городской Думы эксперимент по дистанционному электронному голосованию породил в экспертной среде множество сомнений в возможности применения этого способа голосования, в

<sup>16</sup> <https://www.golosinfo.org/articles/142813>

<sup>17</sup> <http://www.golosinfo.org/articles/144180>

частности, в возможности гарантирования соблюдения принципов свободы волеизъявления, тайны голосования, точного и честного подсчета голосов, эффективного обжалования. После высказывания таких сомнений дальнейшее применение данного способа голосования возможно только после серьезной модификации процедур и обсуждения их с экспертами. Однако ничего этого не сделано, и потому ***продолжение эксперимента с дистанционным электронным голосованием следует считать опасным с точки зрения доверия граждан к итогам голосования.***

2.2.7. Часть 5 статьи 3 устанавливает, что изменения в Конституцию РФ, предусмотренные статьей 1 данного Закона, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан РФ, принявших участие в общероссийском голосовании.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержат аналогичную норму. Однако они содержат еще одно важное положение: референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Аналогичное положение содержится в статье 135 Конституции РФ в отношении референдума по принятию новой Конституции. Такие же требования содержались и в Положении о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года.

Данное требование основано на принципе, согласно которому решение, выносимое на референдум, поскольку оно изменяет статус-кво, может считаться принятым только в том случае, если в референдуме приняли участие не менее половины граждан, имеющих право голосовать. Этим референдум принципиально отличается от выборов, где главным является принцип сменяемости власти.

Отступление в обсуждаемом законе от принципа презумпции статус-кво ***может привести к ситуации, при которой будет объявлено о поддержке гражданами поправок к Конституции даже при отсутствии в реальности такой поддержки.***

### **2.3. Правовой анализ изменений, внесенных в кодексы**

Законопроект о внесении изменений в Уголовный кодекс РФ, еще не вступивший в силу, предусматривает распространение действия положений кодекса, касающихся нарушений при проведении референдума, на аналогичные нарушения при проведении общероссийского голосования. Соответствующие дополнения (после слов «участие в референдуме», «участников референдума», «документов референдума», «бюллетеней



для голосования на референдуме», «правом на участие в референдуме», «результатов выборов, референдума» добавлены слова «общероссийском голосовании» в разных падежах) внесены в статьи 141, 142, 142.1 и 142.2. В статью 141.1 изменения не вносятся, поскольку при проведении общероссийского голосования финансирование кампании никак не регулируется и фонды не предусмотрены.

Законопроект о внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях, еще не вступивший в силу, также предусматривает распространение действия положений кодекса, касающихся нарушений при проведении референдума, на аналогичные нарушения при проведении общероссийского голосования. Изменения вносятся в семь статей – 5.5, 5.6, 5.14, 5.22, 5.24, 5.25 и 5.69. Здесь также после слов о референдуме добавляются слова об общероссийском голосовании.

Не предусмотрены изменения в статьи 5.7–5.13, 5.15–5.20, 5.45, 5.48–5.50, 5.52, поскольку в кампании общероссийского голосования, как отмечалось выше, не предусмотрены какие-либо правила ведения агитации и финансирования этой деятельности, поэтому не может быть и соответствующих нарушений. Не изменяются и статьи 5.46 и 5.47, связанные со сбором подписей избирателей, участников референдума. Также не вносятся изменения в статьи 5.3 (Неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума. Непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума), поскольку в этом нет необходимости (голосование организуют те же комиссии без переименования) и 5.4 (Нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума) – эти нарушения происходят не в ходе кампании. Не предусмотрены и изменения статьи 5.21 (Несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума) – тут, видимо, нарушений не ожидается.

А вот отсутствие изменений в статьях 5.1 (Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума), 5.56 (Нарушение порядка и сроков представления и хранения документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума) и особенно 5.23 (Соккрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме) настораживает. В статье 5.1 речь идет о важном праве граждан, позволяющем в том числе контролировать правильность составления списков участников голосования. Соккрытие остатков тиражей бюллетеней часто происходит с целью подготовки к фальсификации, а нарушение порядка хранения документов – с целью заметания следов фальсификаций.

На выборах и референдумах важную роль призван играть также Кодекс административного судопроизводства. Однако в этот кодекс изменения не вносятся.

Некоторые статьи этого кодекса могут применяться и без внесения в него изменений. В частности, части 3 и 4 статьи 239, позволяющие оспаривать нарушение своих прав наблюдателям и членам избирательных комиссий. Однако часть 1 статьи 239 дает право на обращение в суд избирателям и участникам референдума, но не участникам общероссийского голосования. Часть 15 статьи 239 говорит о возможности оспаривания результатов выборов, референдума, но не общероссийского голосования, кроме того, все субъекты, имеющие право обжаловать итоги голосования, указанные в этой части и в части 16, отсутствуют при общероссийском голосовании. Таким образом, нет возможности обжалования ни итогов голосования, ни его результатов. Часть 1 статьи 241 устанавливает сокращенные сроки рассмотрения судом исков о защите избирательных прав и права на участия в референдуме, и в ней речь идет о периоде избирательной кампании, кампании референдума. Таким образом, и эта часть к общероссийскому голосованию оказывается неприменимой.

***Таким образом, при проведении общероссийского голосования не в полной мере может быть реализовано право граждан на судебную защиту их прав и на оперативное рассмотрение судом их исков.***

## **2.4. Правовой анализ распоряжения президента России от 14 февраля 2020 года**

14 февраля 2020 года президент издал распоряжение № 32-рп, в котором, в частности, возложил на ЦИК России организацию подготовки проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию. В этом же распоряжении сказано, что в подготовке проведения общероссийского голосования участвуют также избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии.

Напомним, что на 14 февраля не существовало ни одного нормативного акта, предусматривающего и регулирующего проведение общероссийского голосования по поправкам к Конституции. Статья 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», где упоминалось общероссийское голосование, вступила в силу только 14 марта, а статья 2 этого закона, регулирующая порядок проведения голосования, – только 16 марта.

Понятно, что распоряжение президента преследовало цель инициировать подготовку общероссийского голосования в условиях неготовности нормативной базы. При этом такая ситуация возникла в результате спешки с проведением голосования, которая, по нашему мнению, ничем не оправдана. Не было никаких объективных

обстоятельств, которые требовали бы срочно внести изменения в Конституцию и в связи с этим срочно провести общероссийское голосование, готовя нормативную базу для него на ходу.

***При этом создан опасный прецедент, когда президент России дает поручения ЦИК и другим избирательным комиссиям, которые по закону независимы от других органов государственной власти (кроме судебных). Полагаем, что ни Конституция России, ни федеральные законы не дают президенту таких полномочий.***

## 2.5. Правовой анализ указа президента РФ от 17 марта 2020 года

В указе президента от 17 марта 2020 года «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» установлены дата голосования (22 апреля 2020 года) и вопрос, выносимый на голосование: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?».

Дата голосования установлена в соответствии с требованиями статьи 2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Вопрос о разумности проведения голосования в условиях пандемии и о возможности переноса дня голосования обсуждается в подразделе 2.8.

Что касается вопроса, выносимого на голосование, то следует иметь в виду требование российского законодательства о референдумах. Хотя оно формально не действует в отношении данного голосования, в нем содержится важнейший принцип, который, по нашему мнению, должен всегда соблюдаться: вопрос, выносимый на голосование, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого путем голосования решения.

***По нашему мнению, предложенная Президентом РФ формулировка вопроса этим требованиям не удовлетворяет.***

Выше мы уже писали, что граждане, которые одобряют одни поправки, но не одобряют другие, не смогут дать однозначный ответ на вопрос, касающийся всех поправок сразу.

Если же говорить о возможности множественного толкования, то полезно вспомнить практику ЦИК по проверке вопросов, предложенных для вынесения на референдум Российской Федерации. Так, 27 июля 2018 года ЦИК утвердила заключение на предложенный коммунистами вопрос: «Согласны ли Вы с тем, что в Российской

Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?». В этом заключении сказано: «Предлагаемый для вынесения на референдум Российской Федерации вопрос включает в себя формулировку “возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости” и не содержит при этом какой-либо иной относящейся к данной формулировке характеристики, которая бы с достаточной степенью конкретизировала ее содержание для участников референдума». На этом основании ЦИК сделала вывод, что вопрос не исключает множественного толкования.

Аналогичные претензии следует предъявить и к вопросу, сформулированному президентом. В нем говорится об изменениях в Конституцию вообще, и из него неясно, о каких изменениях речь. О тех, которые содержатся в законе от 14 марта 1-ФКЗ, или также о тех, которые были приняты в 2008 и 2014 годах, или также обо всех будущих изменениях? Соответственно при множественном толковании невозможно исключить неопределенность правовых последствий принятого путем голосования решения.

## **2.6. Правовой анализ утвержденного ЦИК Порядка общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации**

Поскольку в данном нормативном акте речь идет о проведении голосования, полезно сравнить нормы этого акта с нормами, действующими на выборах и референдумах в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которые призваны гарантировать соблюдение избирательных прав и права граждан на участие в референдуме.

2.6.1. В пункте 2.10 Порядка говорится: «Комиссии рассматривают обращения граждан в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о рассмотрении обращений, с учетом особенностей, установленных настоящим Порядком». Однако в законодательстве о выборах предусмотрены более короткие сроки рассмотрения обращений (в основном пятидневный срок), в то время как Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает 30-дневный срок. Нечеткость формулировки пункта 2.10 позволяет предполагать, что короткие сроки, предусмотренные законодательством о выборах и референдумах, при проведении общероссийского голосования действовать не будут.

2.6.2. Пункт 9.5 Порядка предусматривает, что заявление на голосование вне помещения для голосования может быть подано не позднее 17 часов по местному времени. При этом голосование в соответствии с пунктом 8.1 Порядка заканчивается в

20 часов. Иными словами, заявление может быть подано за три часа до окончания голосования. Полагаем, что это слишком короткий период, что может привести, с одной стороны, к затягиванию процесса голосования и подсчета голосов, с другой стороны – к манипуляциям, когда под конец голосования вдруг всплывают новые заявления желающих проголосовать вне помещения для голосования. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что заявление на голосование вне помещения для голосования может быть подано не позднее чем за шесть часов до окончания времени голосования. Это вполне продуманная норма, позволяющая, с одной стороны, подать заявление всем, кому необходимо проголосовать вне помещения для голосования, а с другой стороны, не затрудняя работу участковой комиссии.

2.6.3. Законодательство о выборах предусматривает, что на федеральных выборах избиратели, не имеющие возможности проголосовать в день голосования на избирательном участке по месту регистрации, могут подать заявление о голосовании по месту нахождения. При этом досрочное голосование на федеральных выборах не применяется, за исключением труднодоступных и отдаленных местностей. На муниципальных выборах обычно применяется досрочное голосование, но не применяется голосование по месту нахождения.

Порядок общероссийского голосования предусматривает использование как досрочного голосования, так и голосования по месту нахождения. При этом заявление на голосование по месту нахождения может быть подано не позднее 16 апреля<sup>18</sup>; таким образом исключаются примененные на выборах спецзаявления, которые подавались в последние пять дней до дня голосования и которых обычно было немного. Период досрочного голосования ЦИК доверила определять избирательным комиссиям субъектов РФ, оговорив, что этот период может начинаться не ранее 15 апреля. Таким образом, досрочное голосование принципиально может начаться ранее, чем закончится период подачи заявлений на голосование по месту нахождения, и это затруднит контроль по предотвращению двойного голосования.

Помимо применявшегося ранее досрочного голосования в помещении участковых комиссий, а также в отдаленных и труднодоступных местностях, Порядок предусматривает также досрочное голосование вне помещения для голосования (пункт 9.2) и в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено (пункт 10.6). Такие процедуры ранее на выборах и референдумах не применялись.

В целом досрочное голосование на протяжении многих лет было источником злоупотреблений, из-за чего законодатели постарались свести его к минимуму. **Его**

---

<sup>18</sup> Все даты в Порядке, утвержденном ЦИК, основаны на дате голосования 22 апреля.

**сочетание с голосованием по месту нахождения мы полагаем неоправданным** (даже с учетом отсутствия спецзаявлений) – при проведении федеральной кампании возможность граждан проголосовать по месту нахождения дает всем желающим достаточные возможности проголосовать.

Отдельные сомнения можно высказать и о праве ЦИК самостоятельно, без какой-либо опоры на положения закона, устанавливать режим досрочного голосования. Указ Президента от 17 марта 2020 года установил дату 22 апреля, и ни закон, ни указ не предусмотрели возможности проведения голосования в иные дни.

Кроме того, следует отметить, что Порядок разрешил начинать досрочное голосование в отдаленных и труднодоступных местностях с 1 апреля, то есть всего через две недели после старта кампании и за три недели до дня голосования. Тем самым возникала опасность, что участники досрочного голосования могут не успеть сформировать свою позицию по вынесенному на голосование вопросу. Теперь, по-видимому, начало такого голосования тоже будет отложено.

Досрочное голосование требует повышенных гарантий против злоупотреблений. Некоторые из таких гарантий ЦИК по предложению экспертов предусмотрела в утвержденном Порядке. Так, пункт 3.6 Порядка предусматривает, что ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ по мере поступления ежедневно доводят до всеобщего сведения информацию о числе участников голосования, проголосовавших (получивших бюллетени для голосования) до дня голосования, в том числе вне помещения для голосования. Указанная информация также размещается в сети Интернет в порядке, установленном ЦИК России.

Пункт 10.7 Порядка предусматривает, что по истечении времени голосования очередного дня до дня голосования прорези для бюллетеней для голосования в переносном (стационарном) ящике для голосования опечатываются с использованием печатей (средств), исключающих возможность их снятия без повреждения, а в начале голосования на следующий день печати снимаются, что указывается в соответствующем акте.

Однако Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает еще одну важную норму, позволяющую контролировать досрочное голосование (пункт 16 статьи 68). Если число избирателей, участников референдума, проголосовавших досрочно, составляет более одного процента от числа избирателей, участников референдума, внесенных в список избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума (но не менее десяти избирателей, участников референдума), участковая комиссия по требованию любого члена комиссии, наблюдателя обязана произвести отдельный подсчет голосов по бюллетеням досрочников. Порядок общероссийского голосования такой гарантии не содержит.

Кроме того, число граждан, проголосовавших досрочно, не включается в итоговый протокол участковой комиссии, о чем будет более подробно сказано в подразделе 2.6.4.

Что касается досрочного голосования вне помещения для голосования, предусмотренного пунктом 9.2 Порядка, то отсутствуют гарантии участия в нем наблюдателей. Пункт 9.6 Порядка предусматривает, что председатель участковой комиссии обязан объявить о том, что члены участковой комиссии будут проводить голосование вне помещения для голосования, не позднее чем за 30 минут до предстоящего выезда (выхода) для проведения такого голосования, а также предложить наблюдателям присутствовать при его проведении. Однако это нормально для голосования в день голосования, когда наблюдатели находятся в помещении для голосования. В случае досрочного голосования требуется иной порядок оповещения.

***Таким образом, широкое использование досрочного голосования не сопровождается достаточными гарантиями против злоупотреблений.***

2.6.4. Пункт 11.1 Порядка предусматривает, что в итоговом протоколе участковой комиссии содержатся только шесть строк. По сравнению с протоколом, предусмотренным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», полностью отсутствуют строки «число бюллетеней, полученных участковой комиссией», «число погашенных бюллетеней», «число действительных бюллетеней», «число утраченных бюллетеней», «число бюллетеней, не учтенных при получении». Кроме того, вместо трех строк «число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим досрочно», «число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума в помещении для голосования в день голосования» и «число бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования» предусмотрена одна строка «число бюллетеней, выданных участникам голосования», а вместо двух строк «число бюллетеней, содержащихся в переносных ящиках для голосования» и «число бюллетеней, содержащихся в стационарных ящиках для голосования» предусмотрена одна строка «число бюллетеней, содержащихся в ящиках для голосования».

***Полагаем, что такое решение существенно снижает уровень гласности при проведении голосования и затрудняет общественный контроль.*** Во-первых, оно затрудняет получение обществом информации о масштабах досрочного голосования и голосования вне помещения для голосования, высокий уровень которых является индикатором неблагополучия. Занесение этих данных в отдельные акты не решает проблему (при том, что это не сокращает, а скорее увеличивает объем работы участковой комиссии), поскольку информация, содержащаяся в таких актах мало доступна (отметим, что пункт 3.2 Порядка предусматривает право наблюдателя получать заверенную копию протокола, но не копию акта). Напомним, что данные, включенные в протокол, заносятся

в ГАС «Выборы», автоматически суммируются и публикуются в Интернете по каждому участку, каждой территории и каждому региону. Данные, включенные в акты, нигде не суммируются и не публикуются. Публикация данных о ходе досрочного голосования, предусмотренная пунктом 3.6 Порядка, решает эту проблему только частично.

Во-вторых, включение в протокол данных о числе полученных участковой комиссией бюллетеней и о числе погашенных бюллетеней, о числе утерянных и не учтенных при получении бюллетеней, позволяет контролировать баланс бюллетеней, что является фактором, препятствующим вбросу. К тому же Порядок в принципе не предусматривает контроль баланса бюллетеней. Тем самым возможности для вброса возрастают.

2.6.5. Пункт 6 статьи 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что после подсчета данных по списку избирателей, участников референдума с этим списком вправе ознакомиться наблюдатели и иные лица, указанные в законе. В Порядке общероссийского голосования аналогичной гарантийной нормы нет.

2.6.6. Пункт 12.9 Порядка требует, чтобы территориальная комиссия (кроме ТИК, руководящих зарубежными УИК) установила итоги голосования не позднее 23 апреля (то есть не позднее дня, следующего за днем голосования). Пункт 12.10 требует, чтобы избирательная комиссия субъекта РФ установила итоги голосования не позднее 24 апреля (то есть не позднее чем на второй день со дня голосования). В законодательстве о выборах и референдумах таких жестких требований нет, и мы считаем их чрезмерными. Такая жесткость мешает этим комиссиям разбираться с жалобами и сомнениями в итогах голосования нижестоящих комиссий и будет способствовать повышению количества ошибок и неточностей в итогах голосования.

2.6.7. Согласно пункту 10 статьи Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливаемые законом сроки хранения бюллетеней и списков избирателей, участников референдума не могут быть менее одного года со дня опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдума, а сроки хранения протоколов об итогах голосования и сводных таблиц комиссий референдума об итогах голосования не могут быть менее пяти лет со дня опубликования итогов голосования.

Пункт 14.2 Порядка никаких сроков не устанавливает, а лишь указывает, что хранение, передача в архив и уничтожение документов, связанных с подготовкой и проведением общероссийского голосования, осуществляются в порядке, установленном ЦИК России по согласованию с Федеральным архивным агентством. Таким образом,



можно предполагать, что сроки хранения документов, связанных с общероссийским голосованием, будут укороченными по сравнению с документами референдума.

## 2.7. Правовой анализ других утвержденных ЦИК нормативных актов

20 марта ЦИК России утвердила еще несколько документов: «Порядок изготовления и доставки бюллетеней для общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, а также осуществления контроля за их изготовлением и доставкой»; «Порядок аккредитации представителей средств массовой информации для участия в информационном освещении проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»; «Инструкцию по составлению, уточнению и использованию списков участников общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»; «Инструкцию по размещению данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” при подготовке и проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».

2.7.1. Порядок аккредитации представителей средств массовой информации для участия в информационном освещении проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации содержит требование, которого нет в законе, регулирующем проведение общероссийского голосования (законе от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ): заявку на аккредитацию можно подавать только на тех, кто работает в редакции на основании заключенного не менее чем за два месяца до дня официального опубликования Указа Президента Российской Федерации «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» трудового или возмездного гражданско-правового договора.

Аналогичное требование есть в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако, как отмечалось выше, этот закон при проведении общероссийского голосования не действует. **Данное требование является явным ограничением прав СМИ, поэтому оно может вводиться только федеральным законом, но не подзаконным актом.** Кроме того, при проведении плановых выборов редакторы заранее знают это требование и действуют в соответствии с ним. В данной же кампании это требование введено задним числом. **При этом оно существенно ограничивает**

***возможности СМИ по направлению своих представителей на избирательные участки и снижает уровень гласности процесса голосования.***

2.7.2. Согласно пункту 15 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» участковая комиссия за 10 дней до дня голосования представляет список избирателей, участников референдума для ознакомления избирателей, участников референдума и его дополнительного уточнения.

Однако аналогичной нормы нет ни в Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, ни в Инструкции по составлению, уточнению и использованию списков участников общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.

## **2.8. Правовой анализ ситуации с возможностью переноса дня голосования**

Президент России и председатель ЦИК России отмечали, что в случае, если эпидемиологическая обстановка не позволит провести голосование 22 апреля, оно будет перенесено на более поздний срок. И 25 марта президент объявил о переносе дня голосования. Поддерживая в целом такую позицию, мы тем не менее считаем необходимым отметить следующее.

Во-первых, уже на момент назначения голосования (17 марта) эпидемиологические данные свидетельствовали о большом риске проведения голосования 22 апреля. При этом Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» не установил срок, в течение которого президент был обязан назначить голосование. Это позволяло Президенту повременить с назначением и дождаться спада эпидемии. Кроме того, указанный закон позволял президенту назначить голосование на более позднюю, чем 22 апреля, дату, чтобы не было необходимости ее в дальнейшем переносить.

Во-вторых, указанный закон (в отличие от законов о выборах и референдумах) не предусматривает возможности переноса даты голосования, в том числе и в случае введения чрезвычайного положения. Таким образом, перенос даты голосования в условиях ухудшения эпидемиологической обстановки вполне оправдан с точки зрения здоровой логики, но при этом сомнителен с юридической точки зрения. Напомним, что не так давно представители ЦИК говорили о недопустимости выхода за правовое поле в область здоровой логики.

В-третьих, перенос даты голосования осложняет реализацию прав граждан. Так, граждане уже с 25 марта получили возможность подавать заявления о голосовании по месту нахождения, и, вероятно, кто-то успел этой возможностью воспользоваться. Но они их подавали, ориентируясь на место, где они предполагали находиться 22 апреля. Теперь может оказаться, что им потребуется отозвать заявление и, возможно, подать другое. С 1 апреля могло начаться досрочное голосование в труднодоступных и отдаленных местностях, и, если бы президент вовремя не объявил о переносе дня голосования, могла возникнуть проблема длительного хранения ящиков с бюллетенями досрочников.

***Таким образом, мы полагаем, что назначение голосования на 22 апреля в условиях надвигающейся эпидемии было ошибкой.***

Доклад подготовлен членом совета движения «Голос»,  
кандидатом юридических наук А.Е. Любаревым.

\* \* \*

## **О программе долгосрочного наблюдения «Голоса»**

Программа долгосрочного наблюдения за общероссийским голосованием по поправкам в Конституцию России движения в защиту прав избирателей «Голос» включает мониторинг всей кампании на предмет соблюдения основополагающих принципов и стандартов, которым должны соответствовать любые процедуры голосования.

### **Пять главных принципов:**

1. Граждане должны голосовать **добровольно**, никто не может оказывать на них давление.
2. Должны быть обеспечены условия для ведения свободной, равной и **содержательной дискуссии**. Это подразумевает и возможность свободно вести агитацию как «за», так и «против» поправок.
3. Должен быть обеспечен **политический нейтралитет государственных и муниципальных органов, избирательных комиссий и их должностных лиц**. Отсутствие злоупотреблений должностным положением или расходования бюджетных (общественных) средств для агитации «за» или «против» предлагаемых поправок.

4. Организация процесса голосования и подсчет голосов могут осуществляться только **независимыми комиссиями** при реальной возможности гражданам осуществлять эффективное **общественное наблюдение** на всех стадиях процесса.
5. Должен существовать механизм эффективного **обжалования** действий (бездействия) комиссий, органов власти, местного самоуправления, правоохранительных органов и итогов голосования в целом.

Без выполнения этих условий результаты голосования **невозможно признать подлинными**, а волю народу – **реально выявленной**.

Долгосрочное наблюдение осуществляется в 33 регионах страны. Кроме того, в поле анализа попадает информация из других регионов, поступившая на информационный ресурс «Карта нарушений», а также из средств массовой информации.

«Голос» в своей работе строго соблюдает политический нейтралитет, являющийся одним из необходимых условий независимого и объективного наблюдения.