



ОБЩЕРОССИЙСКОЕ ГОЛОСОВАНИЕ – КЛЮЧЕВАЯ ПРОЦЕДУРА
ЛЕГИТИМАЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



МОСКВА, 2020



Общероссийское голосование – ключевая процедура легитимации изменений в Конституцию Российской Федерации

Основные тезисы Доклада Ассоциации «Независимый общественный мониторинг»

Широкая общественная дискуссия вокруг внесения поправок в Конституцию Российской Федерации поставила, в том числе, и вопрос о легитимности процедуры общероссийского голосования. В связи с этим Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» считает необходимым обратить внимание на следующие моменты:

- *Конституция государства, отражая базовые ценности и принципы его построения, может и должна изменяться с учетом принципиального запроса общества на их развитие.*
- *Процедура общероссийского голосования может расцениваться в настоящий момент как законодательная новелла, но имеет важный исторический прецедент – всенародное голосование по принятию Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года.*
- *Конституционный Суд РФ однозначно охарактеризовал общероссийское голосование как особую форму непосредственного народного волеизъявления, к которому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться для принятия конституционной поправки.*
- *Законодательное закрепление особого статуса вступления поправок в Конституцию в силу, – только при одобрении их на общероссийском голосовании, свидетельствует о наличии демократического механизма волеизъявления как факта легитимации принятия поправок.*
- *Поправки в Конституцию стали предметом серьезного общественного обсуждения. Существенное расширение числа вносимых поправок, изменение их формулировок стало следствием активной общественной дискуссии. Механизм работы над поправками с участием Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации существенно расширил обычную процедуру подготовки и рассмотрения поправок.*
- *Законодательно закрепленные процедуры общероссийского голосования, в том числе организация общественного наблюдения, являются разумно достаточными для обеспечения контроля хода голосования и права граждан на распространение и получение информации.*
- *Установленные гарантии предупреждения возможных искажений волеизъявления граждан при проведении голосования и подведении итогов представляются достаточными, однако возможно их дополнительное усиление.*

Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг»
«ОБЩЕРОССИЙСКОЕ ГОЛОСОВАНИЕ – КЛЮЧЕВАЯ ПРОЦЕДУРА ЛЕГИТИМАЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Конституция любого государства играет роль стержня и фундамента для основ государственности, в целом, и правовой системы, в частности

Конституция любого государства а priori играет роль стержня и фундамента для основ государственности, в целом, и правовой системы, в частности. В ней закрепляются базовые ценности конституционного строя и права граждан. Соответственно, любые масштабные изменения, вносимые в текст Основного закона, должны быть подкреплены волеизъявлением граждан, соответствующим уровню и глубине таких изменений. Именно поддержкой населения обеспечивается фактическая легитимность политической системы и институтов государственной власти.

В Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации Президент В.В. Путин особо подчеркнул, что «потенциал Конституции 1993 года далеко не исчерпан, а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, ещё многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества»¹. Конституционные основы государства не нуждаются в пересмотре. Тем не менее, политическая практика существования российского государства показывает, что отдельные механизмы государственного устройства требуют изменения, а права граждан – дополнительных гарантий, закрепляемых на конституционном уровне.

Важно отметить, что любая конституция является продуктом той эпохи, в которую она была принята, то есть она выражает особенности конкретного исторического периода. Предметом конституционного регулирования может

стать любой общественно значимый вопрос.

Общество, так или иначе, развивается, неизбежно появляется необходимость корректировать и правовое поле. Поскольку, как было подмечено Венецианской комиссией Совета Европы, все конституции, достигшие определенного «зрелого» возраста, отражают интересы не современных, а прежних поколений².

На необходимость более четкого распределения полномочий между Президентом и Правительством, корректировки конституционных механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления указывал, например, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, призвавший к точечным изменениям Основного Закона в целях «адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины «живой Конституции»³.

В своем предыдущем докладе, посвященном международному опыту изменений основного закона страны, Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» и Российский общественный институт избирательного права отметили, что международный подход к конституционным реформам можно свести к следующим принципам

Во-первых, правила изменения Основного закона и фундаментальные конституционные ценности должны быть жёстко закреплены, а их пересмотр – усложнен.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. // <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

² П. 86 и 87 Доклада о конституционных поправках Венецианской комиссии Совета Европы

³ Зорькин В.Д. «Дух и буква Конституции» // Российская газета, 9 октября 2018 г., 226(7689) <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>

Во-вторых, в целом, система должна быть гибкой, чтобы успевать реагировать на неизбежные изменения в политической и общественной жизни государства.

Для максимальной актуальности и эффективности реализации конституционных норм важно достижение баланса между двумя этими компонентами.

Основной вывод доклада «Международный опыт изменения Основного закона страны»: *«Текущая процедура внесения поправок в Конституцию Российской Федерации полностью согласуется с международной практикой и соответствует рекомендациям межгосударственных организаций»*⁴.

Позиция Венецианской комиссии заключается в том, что законопроект о поправках

Процедура общероссийского голосования может расцениваться в настоящий момент как законодательная новелла, но имеет важный исторический прецедент – всенародное голосование по принятию Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года

Противники процедуры внесения поправок акцентируют внимание на сопоставлении общероссийского голосования и референдума. Однако следует отметить, что если референдум – самостоятельная процедура, то общероссийское голосование – составная часть многоступенчатого механизма утверждения поправок, наряду с одобрением Федеральным Собранием, региональными парламентами и правовым заключением Конституционного Суда Российской Федерации.

При этом, с одной стороны, Конституционный Суд Российской Федерации признал ее правомочность и соответствие Основному закону. В Российской Федерации только Конституционный Суд имеет право толкования Конституции. 16 марта 2020 года Конституционный Суд Российской Федерации дал положительное заключение, в том числе и по вопросу о соответствии Конституции Российской

в идеале должен проходить через национальный парламент, а плебисцит проводится после всех парламентских процедур.

Законодательство Российской Федерации до настоящего момента предусматривало лишь два механизма внесения изменений: одобрение поправок избранными народом представителями (в лице парламентариев Федерального Собрания и региональных парламентов) и, назначенное решением Конституционного Собрания всенародное голосование, по сути являющиеся высшей исключительной формой прямого волеизъявления. Иных процедур прямого волеизъявления в российском конституционном процессе закреплено не было, и представляется, что процедура общероссийского голосования может логично восполнить этот пробел.

Федерации порядку вступления в силу статьи 1 конституционного закона, т.е. процедуры общероссийского голосования.

С другой - сама процедура принятия Конституции 12 декабря 1993 года базировалась на всенародном голосовании, как специальной правовой процедуре. При этом Закон РСФСР от 16.10.1990 241-1 «О референдуме РСФСР» не применялся, превентивный конституционный нормоконтроль в отношении текста поправок и процедуры их принятия не осуществлялся.

Согласно Указа Президента России от 15 октября 1993 года 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» на суд граждан был вынесен проект Конституции. Граждане вправе согласиться или не согласиться с проектом, позиция большинства участников голо-

⁴ Доклад «Международный опыт изменения Основного закона страны». М. 2020. // http://www.roiip.ru/images/data/gallery/0_9255_Doklad_ROIIP_Mezhdunarodniy_opit_izmeneniya_Osnovnogo_zakona_strani.pdf

сования имеет решающее значение.

Действующая Конституция была принята по результатам ответа на вопрос «Принимаете ли Вы Конституцию Российской Федерации?» «Да» или «Нет» в ходе всенародного голосования.

Процедуры проведения голосования 12 декабря 1993 года были прописаны в рамках Указа Президента. Нормы закона РСФСР «О референдуме» не применялись. За все годы действия российской Конституции замечаний к тексту Основного закона было немало, но к настоящему времени никто, прежде всего критики общероссийского голосования, не утверждает, что действующая Конституция в силу данного основания нелегитимна.

Конституционный Суд РФ однозначно охарактеризовал общероссийское голосование как особую форму непосредственного народного волеизъявления, к которому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться для принятия конституционной поправки

В своем заключении⁵ Конституционный Суд отметил: «Общероссийское голосование, предусмотренное Законом о поправке, имеет особую юридическую природу. По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, которая реализуется ими при при-

Отметим, что новеллой является весь взаимосвязанный механизм, призванный обеспечить сочетание юридической четкости и волеизъявления граждан. В своем заключении от 16 марта 2020 года Конституционный Суд отметил: «Статья 136 Конституции Российской Федерации непосредственно не указывает на участие Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре внесения изменений в Конституцию Российской Федерации. В то же время судебный конституционный контроль таких изменений, по смыслу статей 10, 15, 16, 125 и 136 Конституции Российской Федерации, может служить надлежащей гарантией юридической силы положений об основах конституционного строя России и о фундаментальных правах и свободах человека и гражданина в системе конституционных норм, гарантией непротиворечивости текста Конституции Российской Федерации как Основного Закона»⁵.

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

Такое дополнение названной процедуры проведением общероссийского голосования не может считаться отказом Федерального Со-

⁵ Заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации. // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>

⁶ Заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации. // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>

брания и законодателей субъектов Российской Федерации от принадлежащего им права и обусловленной этим соответствующей конституционной обязанности и, по смыслу статей 3, 108 и 136 Конституции Российской

Федерации, отвечает принципу народовластия, составляющему одну из важнейших основ конституционного строя, является конституционно оправданным».

Законодательное закрепление особого статуса вступления поправок в Конституцию в силу - только при одобрении их на общероссийском голосовании - свидетельствует о наличии демократического механизма волеизъявления граждан как факта легитимации принятия поправок

Значительную долю вопросов к процедуре общероссийского голосования вызывает «пакетное голосование» - вынесение на голосование только одного вопроса: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?».

Заметим, что в отношении действующей Конституции в 1993 году ни у кого не возникало вопросов, что голосование надо было проводить по каждой статье в отдельности.

Модель голосования за каждую поправку предполагает отдельные юридически значимые голосования более чем по 100 изменениям в различные статьи. В этом случае по итогам голосования логически необходимо соотнести полученные результаты с целостной структурой получившегося документа – не были ли отклонены отдельные пункты, являющиеся составной частью более крупного узла, и не привело ли это к разрушению системного характера положений Конституции.

Сама по себе модель волеизъявления, предлагаемая для общероссийского голосования, несет определенные риски – дуальный ответ требует однозначного согласия или несогласия с поправками.

Однако такая форма волеизъявления является объективным компромиссом между естественной необходимостью учесть волеизъявление граждан и точной юридической значимостью формулировок.

Такой вариант не определяет отношение к каждой отдельной поправке. Речь не идет о несвязанности поправок между собой – в Конституцию вносятся комплексные изменения: принятие изменения в одной статье в большинстве случаев непосредственно связано с изменениями в другой.

По сути общероссийское голосование по форме и месту в механизме принятия поправок приобретает характер права «вето» и занимает промежуточное место между одобрением парламентариями и референдумом.

Существенное расширение числа вносимых поправок, изменение их формулировок стало следствием общественной дискуссии. Механизм работы над поправками с участием Рабочей группы расширил обычную процедуру подготовки и рассмотрения поправок

Реальный ход событий по подготовке и внесению поправок показывает, что уровень публичного обсуждения содержания поправок и механизмы учета общественного мнения при их подготовке и внесении в Государственную Думу были беспрецедентно высокими.

Практика законотворческой деятельности в Российской Федерации имеет строго регла-

ментированный и апробированный характер. Принятие закона в первом чтении означает принятие концепции закона. Поэтому рассуждения о том, что проект, внесенный в Государственную Думу, был подготовлен без участия представителей общественности, несостоятельны.

Основное обсуждение и придание законопроекту вида будущего закона происходит

путем внесения поправок и утверждения их во втором чтении.

Рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, образованная 15 января 2020 года, обеспечила широкое экспертное представительство именно на стадии разработки поправок. Кроме того, работа группы предоставила возможность предложить свои поправки гражданам и организациям, которые в обычной законотворческой деятельности не являются субъектами законодательной инициативы. В Рабочую группу поступило более 1000 предложений.

О серьезной работе по анализу и учету поступивших поправок говорит тот факт, что первоначальный срок подачи поправок – до 6 февраля, был продлен Государственной Думой практически на месяц — до 2 марта.

Широта и острота общественной дискуссии вокруг подготовки предложений не под-

Законодательно закрепленные процедуры общероссийского голосования, в том числе организация общественного наблюдения, являются разумно достаточными для обеспечения контроля хода голосования и права граждан на распространение и получение информации

Порядок общероссийского голосования утвержден Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20.03.2020 года 244/1804-7 «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».

В рамках проведенных парламентских процедур, связанных с принятием Закона о поправке к Конституции, после дачи Конституционным Судом Российской Федерации заключения о его соответствии главам 1, 2 и 9 Конституции России, вступила в силу ст. 2 Закона о поправке, согласно части 16 которой для наблюдения за проведением голосования и подсчетом голосов участников голосования, за установлением итогов голосования Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации назначают наблюдателей.

лежит сомнению. С 15 января по 15 марта в печатных и интернет СМИ было опубликовано более 80 тысяч материалов, связанных с поправками в Конституцию.

По сути деятельность Рабочей группы в сочетании с общественной дискуссией с избытком заменила стандартные процедуры публичных обсуждений законопроектов в Государственной Думе – круглые столы, парламентские слушания, заседания комитетов с приглашением экспертов, создания рабочих групп. Следует отметить, что в субъектах Федерации были проведены публичные обсуждения, по результатам которых было выработано большое количество предложений для Рабочей группы.

Поправки в окончательном виде стали известны депутатам и общественности в те же сроки, что и поправки к любому законопроекту, при этом принимать участие в процессе подготовки поправок и их обсуждении мог широкий круг заинтересованных граждан.

Возложение права определять порядок и процедуру назначения наблюдателей на Общественную палату Российской Федерации является позитивной новеллой, уже оправдавшей себя. Так, в утвержденном палатой Положении упрощена процедура подачи списков кандидатур, существенно сокращен список представляемых документов. Положение также не лимитирует предельного числа наблюдателей на участке.

Установленное право общественных палат наблюдать за ходом общероссийского голосования согласуется с действующим законодательством об общественном контроле. В соответствии с положениями Федерального закона от 21.07.2014 года 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации обладают

полномочиями по общественному контролю, то есть деятельности, осуществляемой в целях наблюдения за органами и организациями, которые осуществляют отдельные публичные полномочия (ст. 4 названного закона). Статья 18 же определяет формы, в которых осуществляется общественный контроль уполномоченными субъектами. Перечень форм контроля является открытым. Соответственно, такой формой может быть и назначение общественных наблюдателей. Уже имеется положительный опыт практики общественного наблюдения на выборах, что даёт все основания назвать эту деятельность легальной. Бесспорно, общественный контроль за общероссийским голосованием со стороны общественных палат будет содействовать легальности всех его процедур.

Тот факт, что политические партии наряду с общественными объединениями представляют свои предложения в Общественную палату Российской Федерации и Общественные палаты субъектов Российской Федерации имеет свое рациональное объяснение. В данном случае проводятся не выборы, где субъектами выдвижения кандидатов в выборные лица являются политические партии, а, следовательно, нет и поля для их конкурентной борьбы. Любая парламентская или непарламентская партия для реализации интереса по наблюдению на голосовании, в том числе и в помещении комиссии, сможет сделать это посредством направления своих наблюдателей через общественные палаты, о чем давно заявлено ЦИК России, Общественной палатой РФ.

В связи с этим важно отметить несколько значимых обстоятельств.

Во-первых, в состав действующих комиссий в обязательном порядке при формировании включаются представители парламентских политических партий (ст. 23-27 Федерального закона от 12.06.2002 года 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации»), таким образом, в сформированных комиссиях уже наличествуют представители

партий.

Во-вторых, при назначении членов нижестоящих комиссий, взамен выбывших в обязательном порядке, соблюдается принцип партийности: вместо члена комиссии, назначенного парламентской политической партией, должен быть назначен член комиссии от этой же партии.

В-третьих, на практике, в составы комиссий на региональном и местном уровне входят представители и непарламентских партий: всероссийской политической партии «Родина», всероссийской политической партии «Союз Труда», политической партии «Патриоты России» и ряда других.

Необходимо сказать также, что общественные палаты всех уровней готовы работать и взаимодействовать с политическими партиями, чтобы представители партий смогли присутствовать на участках общероссийского голосования в статусе общественных наблюдателей и осуществить столь желанный партиями контроль.

Общественная палата РФ предлагает всем политическим и общественным организациям принять участие в наблюдении в ходе общероссийского голосования. 23 марта ОП РФ подписала соглашение более чем с 50 общественными объединениями и некоммерческими организациями о сотрудничестве при направлении наблюдателей на общероссийское голосование. 25 марта подписано соглашение о сотрудничестве при направлении наблюдателей на общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации между Общественной палатой РФ и 12 политическими партиями.

Политические силы, выступающие с позиций критики процедур голосования, при этом уклоняются от участия в общественном наблюдении. Партия «Яблоко» отказалась от сотрудничества, а партия «ПАРНАС» пока не ответила на приглашение Общественной палаты.

Предлагаемые формы информирования в ходе подготовки общероссийского голосования обеспечивали и обеспечивают максимально широкие возможности для общественной дискуссии

Особый статус общероссийского голосования подразумевает и особые процедуры его информационного обеспечения. При этом следует понимать, что, в ее рамках неприменимо в полном объеме понятие «агитация», поскольку, в отличие от выборов, отсутствует конкуренция между кандидатами и партиями. Осуществляющие информирование органы обязаны раскрывать смысл выносимых на общероссийское голосование изменений. В противном случае, информирование являлось бы неполным и не достигало определенной законодателем цели доведения информации в полном объеме по предмету голосования. Это делает неприменимым, например, понятие «косвенная агитация» - применение этой нормы ограничивает право граждан на получение информации.

Соответственно Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в отличие от законодательства о выборах и референдумах не разделяет информационное обеспечение на информирование и агитацию и не устанавливает ограничение на проведение таких мероприятий.

Все это позволяет говорить о создании условий для широкого общественного обсуждения.

Утвержденный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации порядок голосования содержит ряд беспрецедентных мер, направленных на обеспечение права граждан принять участие в общероссийском голосовании

Во-первых, в очередной раз будет применяться институт прикрепления гражданина к участку для голосования по месту нахождения в день голосования. За установленный Порядком срок до даты голосования заявления от граждан начнут принимать территориальные избирательные комиссии, портал государственных услуг и МФЦ, ближе ко дню голосования прикрепиться к участку можно будет и через участковую избирательную комиссию.

Вместе с критикой «недостаточно широкого публичного обсуждения» предъявляются претензии, касающиеся неосведомленности граждан о сути поправок. Здесь необходимо отметить, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации изначально запланировала проведение адресного информирования по принципу «от двери к двери» не ранне, чем за 20 и не позднее 5 дней до даты проведения общероссийского голосования. Должен быть изготовлен раздаточный материал, который включает в себя в том числе буклет с разъяснениями сути поправок к Конституции Российской Федерации.

При этом ЦИК России действует в строгом соответствии с п.2 ч.15 ст.2 Закона о поправках – «обеспечивает информирование граждан Российской Федерации о подготовке и проведении общероссийского голосования, в том числе возможность их ознакомления с текстом настоящего Закона».

Широкая общественная дискуссия в сочетании с мерами развернутого информирования должны обеспечить право граждан на получение информации и их осознанное волеизъявление.

Во-вторых, для граждан предусмотрена возможность проголосовать досрочно в помещении участковой избирательной комиссии в случае невозможности для них посетить участок в день общероссийского голосования. Срок этой процедуры - до 7 дней до даты голосования. Конкретный период определяет избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

В-третьих, предусмотрена такая новелла, как возможность досрочного голосования вне помещения для голосования. Аналогично с предыдущей процедурой, конкретный срок проведения устанавливает избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Досрочное голосование, как и голосование вне помещения будет сопровождаться общественным наблюдением. В состав группы, направляющейся к гражданам, должен быть включён наблюдатель.

Также важно отметить увеличение времени приёма заявлений от граждан для осуществления голосования вне помещения для голосования в день голосования. Если для избирательных кампаний федеральное законодательство установило правило о прекращении приёма заявлений не позднее, чем за 6 часов до окончания времени голосования, то для процедуры общероссийского голосования определены конкретные часы: приём заявлений прекращается в 17:00 дня голосования. Учитывая, что время голосования завершается в 20:00 по местному времени, это предоставляет дополнительные возможности для маломобильных избирателей обратиться в участковую комиссию для реализации своего гражданского долга.

Таким образом созданы максимально широкие возможности для реализации прав граждан на участие в общероссийском голосовании. И это соответствует принципам демократии, закрепленным в Конституции Российской Федерации.

Определённые вопросы вызывает вероятность введения электронного голосования, поскольку данная процедура несёт в себе некоторые риски, в первую очередь, касающиеся защиты передаваемых данных. В свое время, Б. Шнайер, осуществляющий исследования в сфере информационной безопасности, отме-

чал, что создание в сети «Интернет» защищенной системы голосования – очень сложная проблема, и ее использование влечет за собой целый комплекс рисков для демократии⁷. Но в России, к счастью, нет примеров несанкционированного вмешательства в механизмы электронного голосования. И, конечно, будут изыскиваться новые средства обеспечения защиты данных, поскольку информационный век требует соответствовать веяниям времени.

Мировые тенденции показывают, что технические возможности обеспечения электронного голосования, в том числе защиты волеизъявления, постоянно совершенствуются. Реальный механизм обеспечения волеизъявления в любых ситуациях, как показывает сложная эпидемиологическая обстановка с коронавирусом, необходим. Крайне востребовано электронное голосование среди молодых избирателей.

Необходимо отметить, что Венецианская комиссия не рекомендует устанавливать минимальный уровень участия населения при проведении референдумов и плебисцитов, а также кворум одобрения.

При проведении общероссийского голосования гарантируются права граждан на участие в голосовании. Порядок общероссийского голосования устанавливает право гражданина на обращение с заявлением об отсутствии его в списке участников голосования, о любой ошибке и неточности в сведениях о нем, внесенных в список участников голосования. Комиссия в обязательном порядке проверяет сведения, содержащиеся в заявлении, и либо включает участника голосования в список, устраняет ошибку или неточность, либо принимает решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию заявителю. Соответственно, работа с уточнением списков ведётся в стан-

⁷См.: Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право. – 2007. – 2. – С. 28.

дартном режиме, оснований для потенциально-го нарушения прав участников голосования не имеется.

Вопрос о возможном неоднократном голосовании участников голосования, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, в последние электоральные кампании решался весьма про-

Установленные гарантии предупреждения возможных искажений волеизъявления граждан при проведении голосования и подведении итогов представляются достаточными, однако возможно их дополнительное усиление

В утвержденном ЦИК России Порядке общероссийского голосования установлены гарантии предупреждения возможных нарушений в подведении итогов голосования. Пункт 11.17 Порядка обязывает участковые комиссии по требованию члена комиссии, наблюдателя, а равно представителя СМИ выдать заверенную копию протокола об итогах голосования на участке. Важно отметить, что протоколы будут изготавливаться либо при применении специального программного обеспечения на обычных компьютерах, либо операторами КОИБов. В обоих случаях протокол об итогах голосования будет содержать машиночитаемый QR-код, персонализирующий этот документ и закрепляющий сведения, занесённые в протокол в момент его составления (в том числе и точное время составления). При возникновении каких-либо подозрений подлинность протокола достаточно легко проверить.

В форме итогового протокола изменились и исчезли отдельные строки. Однако необходимо заметить, что параллельно с протоколом участковые комиссии будут составлять **акт о результатах использования бюллетеней**, в который будут внесены следующие данные:

- число бюллетеней, полученных из территориальной избирательной комиссии;
- число погашенных неиспользованных бюллетеней;

сто: избирательная комиссия субъекта Российской Федерации своим постановлением определяла те избирательные участки, где могла реализовать своё политическое право данная категория избирателей, соответственно, на других участках они не могли быть включены в списки. Порядок общероссийского голосования в пункте 5.8 предусматривает такую возможность.

- число бюллетеней, выданных участникам голосования;
- число утраченных бюллетеней;
- число бюллетеней, не учтённых при получении.

На данный момент итоговая форма настоящего акта Центральной избирательной комиссией Российской Федерации ещё не утверждена, но, бесспорно, что содержащаяся в нём информация подтвердит правильность всех контрольных и иных соотношений дополнительно к протоколу об итогах голосования.

В тоже время Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» полагает, что усиление мер, направленных на недопущение искажения волеизъявления граждан, не может искусственно ограничиваться, и выступает за широкое обсуждение уровня защиты прав граждан при проведении общероссийского голосования в условиях отложенной даты его проведения.

Мы приветствуем процедуру внесения поправок в Уголовный кодекс РФ в части установления ответственности за посягательства на право гражданина на участие в общероссийском голосовании и в Кодекс об административных правонарушениях об ответственности за нарушения в ходе выборов и референдумов на процесс общероссийского голосования по изменению Конституции.

Конституция говорит о свободных выборах и референдуме, но она не установила ограничений для разработки и внедрения в общественно-политическую практику иных форм непосредственной демократии. Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил демократическую новеллу. Гражданам Российской Федерации, по сути, предоставили право «вето», которым они могут воспользоваться. Можно ли оспорить демократизм такой инициативы? Не лучше ли предложить дополнения, если какой-то компонент выглядит неясным, а не заниматься бюрократическим крючкотворством.

В данной ситуации создаётся весьма значимый для развития российского конституционного процесса прецедент, который позволит выявить позицию граждан и принять окончательное решение только в случае общероссийского одобрения. И этот институт имеет право на жизнь в интересах развития российской демократии.

Большинство претензий в связи с общероссийским голосованием по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации родилось из желания продемонстрировать свою оппозиционность, возможно солидаризироваться с зарубежными противниками укрепления суверенитета российского государства, его стремления формировать конституционные ресурсы обеспечения независимости внутренней и внешней политики. Однако же право решать, какой должна быть Конституция, каков должен быть порядок ее изменения, принадлежит исключительно гражданам России.