

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВЫ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО НАЗНАЧЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2010 г. О. В. Брежнев¹

В соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 3) референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государство обязано принимать меры, обеспечивающие свободное волеизъявление граждан на референдуме Российской Федерации, гарантировать конституционную законность при реализации данной формы непосредственной демократии. С этой целью в некоторых странах законодательство предусматривает осуществление судебного конституционного контроля за организацией и проведением референдума, установлением его результатов. Речь идёт о реализации особых полномочий органов конституционной юстиции, связанных с проверкой конституционности правовых актов о назначении референдума, вопросов государственного значения, которые предлагается вынести на него, оценкой соответствия Конституции порядка проведения референдума. Данные полномочия в различных вариациях предусмотрены законодательством многих зарубежных стран, в том числе входящих в состав СНГ. Условно эти полномочия можно разделить на два вида: обязательные и факультативные.

Обязательный конституционный контроль в отношении результатов референдума осуществляется независимо от наличия конституционно-правового спора. Например, в Конституции Республики Молдова (п. “d” ч. 1 ст. 135) предусматривается обязательное подтверждение Конституционным Судом результатов республиканского референдума, что является неременным предварительным условием их официального опубликования и вступления в силу².

Факультативный конституционный контроль предполагает проверку конституционности проведения референдума только в связи с конкретным конституционно-правовым спором. Соот-

ветствующие специальные полномочия органов конституционной юстиции установлены, например, в Армении, Грузии, Казахстане. В некоторых странах такие полномочия законодательно выделены в рамках общей процедуры судебного конституционного контроля в отношении правовых актов. Например, в Законе Украины “О Конституционном Суде Украины” предусмотрена отдельная глава (11) “Особенности производства по делам относительно конституционности актов о назначении выборов, всеукраинского референдума или местного референдума в Автономной Республике Крым”³.

Отметим, что значимость судебного конституционного контроля в рассматриваемой области традиционно понимается в широком смысле, связанном не только лишь с защитой субъективных прав граждан на непосредственное участие в управлении делами государства. Такое понимание данного института вполне согласуется с содержанием некоторых международно-правовых актов. В частности, в соответствии с Рекомендацией Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1704 (2005) “Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе” от 29 апреля 2005 г. (п. 5) отмечается, что “референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии и... ими не следует злоупотреблять для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов”.

Таким образом, одной из целей судебного конституционного контроля в рассматриваемой области является обеспечение разумного баланса в использовании прямой и представительной форм демократии в современном государстве. Данный вывод вытекает и из рассматривавшегося Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ в 2007 г. Модельного закона “Об общенациональном референдуме”.

В России Конституция и Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде

¹ Заведующий кафедрой государственного строительства и конституционного права Курского института государственной и муниципальной службы, доктор юридических наук.

² См.: ч. 3 ст. 142, ст. 167 и 168 Кодекса о выборах Республики Молдова // Официальный Монитор Республики Молдова. 1997. № 81. Ст. 667.

³ См.: Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 49. Ст. 272.

Российской Федерации”⁴ непосредственно не предусматривают какого-либо специального полномочия федерального органа конституционной юстиции, связанного с контролем за организацией и проведением референдума. Однако в 1992–1993 гг. эти вопросы в определённой мере являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в порядке абстрактного нормоконтроля⁵.

Осознавая необходимость специализированного конституционного контроля при реализации процедур, связанных с назначением референдума, законодатель при принятии Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”⁶ от 10 октября 1995 г. (ч. 1, 2 ст. 12) воспользовался возможностью расширения компетенции судебного органа конституционного контроля (п. 7 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”). Он нормативно закрепил специальное полномочие Конституционного Суда по проверке в связи с запросом Президента Российской Федерации соблюдения требований, предусмотренных Конституцией, при решении вопроса о назначении референдума Российской Федерации.

Ныне действующий Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации” от 28 июня 2004 г. (ч. 1–2 ст. 23) также предусматривает полномочие Конституционного Суда, реализуемое на этапе принятия решения о назначении референдума⁷. Данный Закон устанавливает, что не позднее, чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент РФ

направляет их в Конституционный Суд с запросом о соответствии Конституции инициативы проведения референдума Российской Федерации по предложенному вопросу (предложенным вопросам). Конституционный Суд рассматривает данное обращение, принимает по нему решение, подлежащее незамедлительному опубликованию, и направляет его Президенту. Если Конституционный Суд РФ признал инициативу проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) соответствующей Конституции РФ, Президент не позднее, чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда РФ, назначает референдум. В случае если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции, процедуры по её реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда РФ.

Согласно анализу данного регулирования можно сделать вывод о том, что **поводом** для рассмотрения соответствующей категории дел является обращение в Конституционный Суд в форме запроса, которое может быть направлено лишь одним субъектом – Президентом РФ. Но каковы **основания** для рассмотрения соответствующего дела? Закон прямо не содержит ответа на этот вопрос, но системное толкование его норм позволяет предположить, что таким основанием должен являться юридический факт, связанный с поступлением к Президенту РФ документов, на основании которых может быть принято решение о назначении референдума. Таким образом, специфика данного полномочия Конституционного Суда заключается в следующем.

Во-первых, оно не предполагает в качестве основания рассмотрения дела обязательное возникновение конституционно-правового спора. В силу п. 8 ч. 1 ст. 37 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” в обращении в Конституционный Суд должна быть указана позиция заявителя по поставленному им вопросу и изложено её правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции. Какой может быть позиция Президента РФ при обращении в Конституционный Суд в связи с решением вопроса о назначении референдума? Глава государства может считать проявленную инициативу проведения референдума неконституционной, не соглашаясь, таким образом, с мнением инициаторов всенародного голосования и выводами Центральной избирательной комиссии РФ по данному вопросу. Но вполне возможна ситуация, когда у Президента нет каких-либо сомнений в отношении конституционности инициативы проведения референдума. Однако в соответствии с Законом

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824; 2004. № 24. Ст. 2334; 2005. № 15. Ст. 1273; 2007. № 7. Ст. 829.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г., Закона Татарской ССР “Об изменениях и дополнениях Конституции. (Основного Закона) Татарской ССР” от 18 апреля 1991 г., Закона Татарской ССР “О референдуме Татарской ССР” от 29 ноября 1991 г., постановления Верховного Совета Республики Татарстан “О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан” от 21 февраля 1992 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 67; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 1993 г. по делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов РФ “О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 г., порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума” от 29 марта 1993 г. // 1993. № 18. Ст. 653.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 42. Ст. 3921.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2007. № 1. Ст. 2; 2008. № 17. Ст. 1754.

это не избавляет его от обязанности обратиться в Конституционный Суд прежде, чем будет принято решение о назначении референдума.

Во-вторых, как следствие вышесказанного, в отличие от большинства иных полномочий Конституционного Суда, в данном случае не всегда можно говорить о состязательности сторон, связанных противоположными материально-правовыми интересами, как процессуальной основе соответствующего судебного разбирательства.

Таким образом, судебный конституционный контроль за инициативой проведения референдума выполняет особую роль – гарантирует конституционную законность при решении вопроса о назначении референдума, **являясь при этом обязательной частью соответствующей государственно-правовой процедуры**. С учётом юридической природы данного полномочия Конституционного Суда необходимо более чётко законодательно предусмотреть основания и условия допустимости обращения в Суд по вопросу, связанному с назначением референдума.

Не вполне определённым является и регулирование **объекта** судебного конституционного контроля при решении вопроса о назначении референдума. Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации” (1995 г.) устанавливал, что Конституционный Суд до назначения референдума “проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией Российской Федерации”. Парадокс заключался в том, что специальные требования к проведению референдума Российской Федерации содержатся не столько в Конституции, сколько в самом Федеральном конституционном законе “О референдуме Российской Федерации”. Поэтому, быть может, законодатель впоследствии изменил нормативное регулирование объекта судебного конституционного контроля при решении вопроса о назначении референдума. Согласно Федеральному конституционному закону “О референдуме Российской Федерации” (2004 г.), как уже отмечалось, Конституционный Суд проверяет конституционность “инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума”. Но что конкретно в данном случае проверяет Конституционный Суд и каковы пределы такой проверки? Возможны различные толкования соответствующей нормы.

Согласно одному из них Конституционный Суд проверяет соответствие Конституции лишь тех вопросов, которые предлагается вынести на референдум. За пределами его юрисдикции остаются многочисленные процедурные и ком-

петенционные споры, которые могут сопутствовать реализации инициативы, связанной с проведением референдума Российской Федерации. Разрешение таких споров – прерогатива судов общей юрисдикции. На первый взгляд данный подход соответствует правовой природе судебного конституционного контроля и принятым в Российской Федерации концептуальным основам разграничения полномочий между судами в сфере конституционной юрисдикции.

Но возможен и иной подход: Конституционный Суд в режиме обязательного контроля не только проверяет материально-правовые аспекты инициативы по проведению референдума, но и делает окончательный вывод о правомерности её выдвижения в процессуальном смысле. В пользу этой точки зрения свидетельствует то, что Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации” предписывает Президенту РФ направлять в Конституционный Суд вместе с запросом весь комплект документов, связанных с выдвижением инициативы по проведению референдума Российской Федерации. А значит, все эти документы потенциально могут являться предметом судебного рассмотрения и последующей оценки. Многие из них характеризуют именно процедуру выдвижения инициативы по проведению референдума.

Заметим, что неопределённость объекта судебного конституционного контроля при решении вопроса о назначении референдума в известной мере обусловлена неясностью правового регулирования предмета самого референдума. Анализ п. 4 ч. 2 ст. 4, ч. 1–4 ст. 6, ч. 1 ст. 14 и ст. 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” не позволяет однозначно сделать вывод, могут ли выноситься на референдум, **инициируемый гражданами**, проекты каких-либо нормативных правовых актов или действующие акты с целью их отмены. Во всяком случае, норм, которые прямо предусматривали бы такую возможность, нынешний Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”, в отличие от действовавшего ранее, не содержит. В то же время ограничительное толкование предмета референдума влечёт за собой существенное умаление вытекающего из демократической природы государства права граждан на участие в правотворческой деятельности. Кроме того, такое толкование делает во многом неактуальной давно обсуждавшуюся в научной юридической литературе проблему допустимости последующего судебного конституционного контроля за нормативными актами, принятыми посредством референдума.

Определённые вопросы в части, касающейся рассматриваемого полномочия Конституционного Суда, возникают в свете развивающегося процесса “конституционализации” Союзного государства – Российской Федерации и Республики Беларусь. В соответствии с проектом Конституционного акта Союзного государства (ч. 3 ст. 25) Высшим Государственным Советом может приниматься решение о проведении референдума Союзного государства. Механизм принятия подобного решения пока не установлен.

На первый взгляд, назначение референдума Союзного государства не может быть гипотетически связано с необходимостью реализации Конституционным Судом России полномочия, предусмотренного ст. 23 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”, ибо данное полномочие касается назначения внутригосударственного референдума.

Однако более детальный анализ Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.⁸ показывает, что государства – его участники сохраняют свой конституционный строй, суверенитет (ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 6). В случае коллизии норм правового акта Союзного государства и положений конституций государств – его участников конституции обладают приоритетом и подлежат применению (ч. 2 ст. 60). Таким образом, создание и развитие Союзного государства не ставит под сомнение верховенство Конституции РФ согласно ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 15. Данное обстоятельство не исключает в перспективе возможность распространения юрисдикции Конституционного Суда РФ и на отношения, связанные с назначением референдума Союзного государства, если это будет предусмотрено соответствующим законом, тем более что Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации” (п. 3 ч. 1 ст. 14, ст. 22) устанавливает особый порядок реализации инициативы проведения референдума согласно международному договору Российской Федерации. Назначению соответствующего референдума также должно предшествовать рассмотрение в Конституционном Суде дела о проверке конституционности данной инициативы.

Правовые последствия вынесения судебным органом конституционного контроля того или иного решения по вопросу о соответствии Конституции инициативы по проведению референдума Российской Федерации установлены ч. 2 ст. 23 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”. Однако

остаётся неясным, в какую правовую форму – постановления или заключения должны облекаться решения Конституционного Суда по существу запроса о соответствии Конституции инициативы по проведению референдума Российской Федерации. Исходя из того что такие решения носят в известной мере преюдициальный характер, т.е. устанавливают наличие необходимых оснований для последующего решения вопроса о назначении референдума, правовая форма заключения представляется более предпочтительной.

Законодательно не определён срок, в течение которого Конституционный Суд должен рассмотреть запрос о соответствии Конституции инициативы по проведению референдума Российской Федерации и принять решение по существу дела. Не предусмотрены и специальные процессуальные нормы, которые регулировали бы реализацию Конституционным Судом соответствующего полномочия. Вследствие этого неясно, например, может ли оно осуществляться палатами или только в пленарном заседании Конституционного Суда. Представляется, что возможности использования по аналогии норм, регламентирующих порядок реализации иных полномочий этого органа, в данном случае весьма ограничены в силу специфики той роли, которую играет Конституционный Суд в процедуре назначения референдума Российской Федерации.

Следует сказать и о тех проблемах в сфере разграничения полномочий, которые связаны с судебной защитой права граждан реализовать инициативу проведения референдума. Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации” (ст. 6) устанавливает требования к вопросам, выносимым на референдум. В частности, первоначально в его ч. 6 ст. 6 предусматривалось, что такой вопрос “не должен противоречить Конституции Российской Федерации, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод”. Контроль за соблюдением этого и других требований в процессе реализации инициативы проведения референдума осуществляла Центральная избирательная комиссия РФ, которая была наделена правомочием принимать решение о соответствии вопроса, выносимого на референдум, Конституции РФ. Данное решение Центральной избирательной комиссии могло быть обжаловано в Верховном Суде РФ (ч. 17 ст. 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в первоначальной редакции). Указанные нормы являлись

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

предметом проверки в рассмотренном Конституционным Судом РФ деле о конституционности ряда положений ст. 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьёва и В.Д. Уласа.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. по данному делу сформулирован ряд важных правовых позиций⁹. Конституционный Суд признал не противоречащим Конституции полномочие Центральной избирательной комиссии по осуществлению предварительной проверки соответствия вопросов референдума требованиям ст. 6 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”, в том числе касающимся соответствия данных вопросов Конституции, ибо это полномочие “направлено на защиту конституционного права граждан на участие в референдуме, не затрагивает компетенцию каких-либо федеральных органов государственной власти и предполагает подконтрольность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации как уполномоченного законодателем органа правоприменения суду, решения которого обязательны для исполнения...” (п. 5.1 мотивировочной части Постановления от 21 марта 2007 г.).

Однако судебные споры о правомерности решения Центральной избирательной комиссии РФ о соответствии Конституции вопросов, предлагаемых для вынесения на референдум, в том числе по поводу возможного ограничения, отмены или умаления ими общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, а также конституционных гарантий таких прав и свобод, однозначно были охарактеризованы Конституционным Судом как споры, имеющие конституционно-правовую природу. Между тем, как уже отмечалось, рассматривались они Верховным Судом в порядке гражданского судопроизводства, т.е. “без участия учреждённого Конституцией Российской Федерации специализированного судебного органа конституционного контроля” (п. 5.2 мотивировочной части Постановления от 21 марта 2007 г.).

Конституционный Суд, исходя из сформулированных ранее правовых позиций, сделал вывод, значимость которого существенно выходит за рамки проблем судебной защиты права граждан Российской Федерации на реализацию инициативы проведения референдума: “...**Все споры, которые по своей юридической природе, характеру и последствиям являются конститу-**

ционными, разрешаются в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля, – в противном случае нарушались бы закреплённые Конституцией Российской Федерации принципы, лежащие в основе организации и осуществления правосудия, разграничения видов судебной юрисдикции, обеспечения правосудием прав и свобод граждан (статья 18; статья 47, часть 1; статья 118, часть 2; статьи 125, 126 и 127)” (выделено мной. – О.Б.). В связи с этим Конституционный Суд отметил “неадекватное определение федеральным законодателем подведомственности судам соответствующих дел”, что влечёт за собой необходимость “урегулировать в федеральном конституционном законе соответствующие полномочия по судебному конституционному контролю с учётом юридической природы и характера возникающих в процессе подготовки и проведения референдума Российской Федерации споров как конституционных” (п. 5.2 мотивировочной части, п. 4 резолютивной части Постановления от 21 марта 2007 г.).

Ряд заслуживающих внимания доводов, свидетельствующих о несогласии с вышеприведёнными правовыми позициями, изложен в особом мнении по данному делу судьи Конституционного Суда РФ С.М. Казанцева¹⁰.

Во-первых, по его мнению, “не все споры, которые по своей юридической природе, характеру и последствиям являются конституционными, разрешаются в порядке конституционного судопроизводства, а только те, которые отнесены к подведомственности Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов субъектов Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, конституциями (основными законами) субъектов Российской Федерации и законами о конституционных судах”.

С формально-правовой точки зрения с этим суждением, отражающим существующие противоречия в организации конституционной юрисдикции в России, наверное, можно согласиться. Позиция законодателя по отношению к нормативной регламентации полномочий органов конституционной юстиции, особенно конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, носит неоправданно ограничительный характер: в соответствии с действующим законодательством многие споры конституционного характера

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

¹⁰ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3. С. 40–43.

(о действительности выборов различного уровня, о конституционности политических партий, о конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Федерации, о соблюдении установленного порядка рассмотрения законодательными органами субъектов Федерации поправок к Конституции РФ и др.) рассматриваются судами общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства. Но именно этим и обусловлена важность вышеуказанной правовой позиции Конституционного Суда: она призвана стать своеобразным вектором развития законодательства о судебном конституционном контроле, что предполагает внесение корректив в существующие тенденции законодательного регулирования с тем, чтобы процессуально обеспечить разрешение конституционно-правовых споров в соответствии с их материально-правовой спецификой. Иными словами, российская модель судебного конституционного контроля должна эволюционировать в направлении усиления специализации в осуществлении конституционной юрисдикции.

Во-вторых, по мнению С.М. Казанцева, решение Конституционного Суда РФ ведёт к неоправданному расширению его компетенции. Однако, как уже отмечалось, сам Суд никаких новых полномочий не установил. Он лишь предложил законодателю, руководствуясь ч. 3 ст. 128 Конституции, урегулировать соответствующие отношения с учётом его правовых позиций.

В-третьих, в особом мнении С.М. Казанцева (п. 3) почему-то проверка конституционности вопросов, выносимых на референдум, отождествляется с проверкой конституционности законопроектов. Как уже отмечалось, Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации” не даёт оснований для такого отождествления. Вряд ли можно согласиться и с тем, что “контроль конституционности проектов нормативных актов, в том числе принятых по результатам референдума, в системе действующего законодательства не предполагает запрет последующей (после вступления в законную силу) их проверки в порядке конституционного судопроизводства по запросам уполномоченных государственных органов и должностных лиц по жалобам граждан”. Согласно Федеральному конституционному закону “О референдуме Российской Федерации” (ч. 4 ст. 83) “решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено не иначе как путём принятия решения на новом референдуме, если в самом решении не указан иной порядок отмены или изменения такого решения”.

Вместе с тем заслуживает внимания затронутый в особом мнении вопрос о том, как соотносится полномочие Конституционного Суда по разрешению споров, возникающих из признания Центральной избирательной комиссией вопросов референдума Российской Федерации неконституционными, о котором идёт речь в Постановлении от 21 марта 2007 г., с предусмотренным ст. 23 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” его же полномочием по проверке соответствия Конституции инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (вопросам) в связи с запросом Президента. По сути, предмет судебного рассмотрения в обоих случаях весьма схож. Однако судебный конституционный контроль при этом осуществляется на различных этапах реализации инициативы проведения референдума. В первом случае он носит факультативный характер, а во втором – обязательный. Насколько вообще целесообразен такой “двойной” контроль?

Данный вопрос получил соответствующее решение в Федеральном конституционном законе «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”»¹¹ от 24 апреля 2008 г. Этот Закон, как отмечалось в средствах массовой информации, был принят в целях исполнения Постановления Конституционного Суда от 21 марта 2007 г.¹² Он исключил из ст. 6 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” норму, требующую, чтобы вопрос (вопросы) референдума соответствовал Конституции, и, изменив редакцию данной нормы, поместил её в преамбулу Закона (п. 1 и п/п. “б” п. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона от 24 апреля 2008 г.).

Казалось бы, тем самым Центральная избирательная комиссия, исходя из содержания ч. 13 ст. 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”, теперь будет лишена полномочия по проверке соответствия вопроса, выносимого на референдум, Конституции РФ. А значит, и оспаривание в Конституционном Суде её возможного решения по этому вопросу теряет смысл. Но законодатель, тем не менее, установил: в том случае, если при рассмотрении в Верховном Суде спора о право-

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 17. Ст. 1754.

¹² См., например: Михайлова Т. Ориентир для ЦИК // Росс. газ. 2007. 12 окт.; Её же. О чём спросить на референдуме. Валерий Гребенников: оппозиция намеренно обостряет ситуацию вокруг поправок в Закон о референдуме // Росс. газ. 2007. 19 окт. и др.

мерности решения Центральной избирательной комиссии, которым утверждено заключение о несоблюдении требований к вопросу (вопросам) референдума, Суд придёт к выводу, что данное решение Центризбиркома принято всё же в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума Конституции РФ, Верховный Суд должен обратиться с запросом в Конституционный Суд. В случае принятия последним решения о признании вопроса (вопросов) референдума не соответствующим (не соответствующими) Конституции РФ процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются (п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 24 апреля 2008 г.). Причём обращение Верховного Суда РФ в Конституционный Суд РФ не должно исключать и последующее осуществление судебного конституционного контроля за инициативой проведения референдума в порядке ст. 23 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с запросом Президента (п. 4 ст. 1 Федерального конституционного закона от 24 апреля 2008 г.). Таким образом, в качестве приемлемого допускается вариант “двойной” судебной проверки конституционности вопроса (вопросов) референдума.

Принятые изменения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации” вызывают ряд возражений, поскольку не вполне соответствуют иным нормам действующего федерального законодательства и правовым позициям, сформулированным в Постановлении Конституционного Суда от 21 марта 2007 г.

Во-первых, исключение из компетенции Центральной избирательной комиссии полномочия по проверке конституционности вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум, не согласуется с правовой позицией, выраженной в п. 5 мотивировочной части Постановления от 21 марта 2007 г. Конституционный Суд недвусмысленно указал, что “такая проверка на стадии реализации инициативы проведения референдума – необходимый элемент механизма защиты прав граждан Российской Федерации на участие в референдуме и неизбежности закреплённых Конституцией Российской Федерации основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина и конституционных гарантий их реализации”. Таким образом, в данном случае речь идёт об искусственной попытке законодателя, изменив компетенцию Центризбиркома, уйти от решения проблемы судебной подведомственности конституционно-правовых споров, обозначенной в Постановлении Конституционного Суда.

Во-вторых, в нормах новой редакции Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”, регламентирующих порядок реализации инициативы проведения референдума, появились внутренние противоречия. С одной стороны, согласно ч. 13 ст. 15 данного Закона Центральная избирательная комиссия РФ наделена полномочием по проверке соответствия вопроса (вопросов) референдума только лишь требованиям, предусмотренным ст. 6 данного Закона. Как уже отмечалось, среди них теперь нет требования о соответствии вопроса (вопросов) референдума Конституции (оно находится в преамбуле Закона). С другой стороны, новая редакция ч. 17 той же ст. 15 не исключает возможности оценки Центризбиркомом и конституционности соответствующего вопроса (вопросов) референдума, в связи с чем Верховному Суду при рассмотрении спора о правомерности соответствующего решения Центральной избирательной комиссии и предлагается обратиться в Конституционный Суд с запросом.

Таким образом, пределы компетенции Центризбиркома при осуществлении проверки соблюдения требований к вопросу (вопросам) референдума законодателем обозначены очень неопределённо.

В-третьих, неясно, как Конституционный Суд должен рассматривать запрос Верховного Суда. Данное полномочие судебного органа конституционного контроля в определённой мере напминает его полномочие, связанное с конкретным нормоконтролем, установленное ч. 4 ст. 125 Конституции, которое реализуется в том числе в связи с запросами судов. Однако в этом случае предусмотрен совершенно иной объект контроля: не закон, применённый или подлежащий применению в конкретном деле, а вопрос референдума в связи с рассматриваемым Верховным Судом делом о проверке законности решения Центральной избирательной комиссии. Определённую схожесть объекта контроля в анализируемом полномочии Конституционного Суда, как уже отмечалось, можно усмотреть с его полномочием, предусмотренным ст. 23 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”, которое, однако, осуществляется на совершенно ином этапе реализации инициативы проведения референдума и только в связи с запросом Президента.

Таким образом, в новой редакции ч. 17 ст. 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” речь идёт о новом полномочии Конституционного Суда. Сле-

дует признать, что оно надлежащим образом не урегулировано: определены лишь субъект обращения, объект судебного рассмотрения и частично – правовые последствия признания вопроса (вопросов) референдума не соответствующим (не соответствующими) Конституции (причём только применительно к самой процедуре реализации инициативы проведения референдума, а не по отношению к судебному делу, рассматриваемому Верховным Судом). Кроме того, очевидно, что осуществление данного полномочия Конституционным Судом, в отличие от предусмотренного ст. 23 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”, не является обязательной частью процедуры реализации инициативы проведения референдума.

В-четвёртых, с точки зрения процессуальной экономии “двойной” судебный конституционный контроль за инициативой проведения референдума на различных стадиях её реализации нецелесообразен. Дело заключается и в том, что Конституционный Суд РФ при “повторном” рассмотрении соответствующего дела в связи с запросом Президента РФ неизбежно будет “связан” ранее выраженной правовой позицией, а чёткого разграничения объектов контроля применительно к различным полномочиям Конституционного Суда, связанным с проведением референдума, Федеральный конституционный закон от 24 апреля 2008 г. не предусматривает. Поскольку решения Конституционного Суда обладают свойством окончательности, не подлежат обжалованию, постольку данный механизм “двойного” контроля не может являться и какой-либо гарантией от судебной ошибки.

В-пятых, остаются неясными многие процессуальные вопросы, связанные с реализацией рассматриваемого нового полномочия Конституционного Суда: в какой срок должен быть рассмотрен запрос Верховного Суда о проверке

конституционности вопроса (вопросов), который предлагается вынести на референдум, может ли такой запрос рассматриваться палатами Конституционного Суда (согласно ст. 22 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г.), в какую правовую форму должно быть облечено соответствующее судебное решение и др.

В заключение следует отметить, что судебный конституционный контроль за инициативой проведения референдума Российской Федерации, безусловно, необходим, однако законодатель должен, во-первых, правильно “встроить” его в существующий порядок реализации такой инициативы, во-вторых, процессуально урегулировать данное полномочие, внося соответствующие дополнения в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”. Представляется, что практика установления новых полномочий Конституционного Суда отдельными тематическими федеральными конституционными законами без внесения дополнений в соответствующий специальный закон не оправдывает себя. Она порождает много процессуальной неопределённости и противоречий, которые способны существенно затруднить реализацию данных судебных полномочий. И наконец, процедура реализации инициативы проведения референдума, предусмотренная Федеральным конституционным законом “О референдуме Российской Федерации” от 28 июня 2004 г., настолько сложна, что есть все основания полагать, что проверка соответствия Конституции инициативы проведения референдума в том виде, в каком она предусмотрена ст. 23 вышеупомянутого Закона, надолго останется своеобразным “спящим” полномочием Конституционного Суда, не востребованным практически.