

ПРОВЕРКА СООТВЕТСТВИЯ ВОПРОСА РЕФЕРЕНДУМА ТРЕБОВАНИЯМ ЗАКОНА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Анализируются проблемы современного правового регулирования проверки вопроса референдума на соответствие требованиям закона. Отмечается, что отечественное референдумное законодательство в этой части характеризуется недостаточной проработанностью, а также тенденцией к усложнению процессуальных аспектов проверки.

Ключевые слова: референдум; вопрос референдума; проверка соответствия вопроса референдума требованиям закона.

Современное российское референдумное законодательство содержит ряд правовых ограничений предмета референдума, т.е. обязывающих и запрещающих нормативных предписаний относительно вопросов, выносимых на референдум.

Действующими редакциями законов от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» и от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предмет референдума любого уровня ограничен такими обязывающими предписаниями, как соответствие вопросов референдума Конституции и законодательству, соблюдение общепризнанных прав и свобод человека и гражданина и конституционных гарантий их реализации. Помимо этого, правовые ограничения установлены в отношении формулировки и содержания вопроса референдума, а также находят выражение в законодательном определении перечня вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум. В этой связи особое значение имеет процедура определения соответствия выносимого на референдум вопроса законодательным требованиям.

Первоначальной редакцией ФКЗ «О референдуме РФ» 2004 г. предусматривалась двукратная проверка соответствия вопроса всероссийского референдума требованиям закона, осуществляемая различными субъектами на разных стадиях референдумного процесса. На стадии регистрации инициативной группы осуществление проверки возлагалось на Центральную избирательную комиссию России в порядке ч. 13 ст. 15 ФКЗ «О референдуме РФ», на стадии назначения референдума РФ – на Конституционный Суд РФ в порядке ч. 1 ст. 23 закона. Однако в связи с внесенными в ФКЗ «О референдуме РФ» изменениями от 24 апреля 2008 г. выносимый на референдум РФ вопрос может быть подвергнут и трехкратной проверке, что свидетельствует об антидемократической тенденции ужесточения требований к подготовке и проведению референдума по инициативе граждан России.

Первую проверку вопроса, выносимого на всероссийский референдум, осуществляет Центральная избирательная комиссия РФ. Согласно ч. 13 ст. 15 ФКЗ «О референдуме РФ» избирательная комиссия субъекта РФ, получив ходатайство о регистрации региональной подгруппы инициативной группы по проведению референдума, незамедлительно уведомляет ЦИК России о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве, которая в течение 10 дней со дня первого такого уведомления проверяет соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным ст. 6 ФКЗ «О референдуме РФ», и при-

нимает соответствующее решение. В случае установления Центризбиркомом России несоответствия вопроса (вопросов) референдума требованиям ст. 6 ФКЗ «О референдуме РФ» региональная подгруппа получает отказ в регистрации. При этом избиркомы субъектов РФ не вправе регистрировать региональные подгруппы, обратившиеся с ходатайством о регистрации в целях реализации инициативы проведения референдума по данному вопросу. Решение ЦИК РФ, которым утверждено ее заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным ст. 6 ФКЗ «О референдуме РФ», может быть обжаловано в Верховный Суд РФ. Необходимо отметить, что механизм обжалования в Верховном Суде РФ заключения ЦИК РФ о несоответствии вопроса референдума требованиям закона был признан Постановлением Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П не соответствующим Конституции РФ как не предполагающий разрешение конституционных по своей природе, характеру и последствиям юридических споров в порядке конституционного судопроизводства. В этой связи законодатель дополнил ч. 17 ст. 15 ФКЗ «О референдуме РФ» положением, фактически устанавливающим дополнительную проверку вопроса референдума.

Согласно положениям ФКЗ от 24 апреля 2008 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О референдуме РФ» если из заключения Центральной избирательной комиссии РФ, утвержденного ее решением, следует, что данное решение принято в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума Конституции России, Верховный Суд РФ направляет запрос в Конституционный Суд РФ. В случае принятия Конституционным Судом России решения о признании вопроса (вопросов) референдума не соответствующим (не соответствующими) Конституции РФ процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Однако как приведенное законоположение, так и сама позиция Конституционного Суда РФ вызвали серьезную научную полемику.

С одной стороны, отмечают юристы, правовая позиция Конституционного Суда РФ может рассматриваться как дополнительная гарантия того, что в случае отказа ЦИК при дальнейшем судебном обжаловании не будет бездумно повторен этот отказ, а вопрос будет рассмотрен самим органом конституционного контроля. Тем самым несколько повышается статус самого института референдума, что нельзя не считать положительным моментом. Кроме того, возможно, дело будет рассматриваться исходя из каких-то новых правовых позиций Конституционного Суда и с использованием новых доводов [1. С. 179]. С другой стороны, возмож-

ность реализации Конституционным Судом РФ данного полномочия вызывает сомнения, обусловленные отсутствием его законодательного закрепления. Дело в том, что в числе полномочий Суда, установленных ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 3), не предусмотрено полномочие по принятию решения о признании вопроса (вопросов) референдума не соответствующим (не соответствующими) Конституции РФ.

Между тем в силу п. 7 ч. 1 ст. 3, ч. 2 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» закрепление такого полномочия допустимо, а учитывая существующие правовые основания – необходимо. Закономерно, что расширение полномочий Конституционного Суда РФ требует введения и регулирования нового производства по рассмотрению данного дела, возможно, посредством включения в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» отдельной главы, в рамках которой следует решить также важнейшую проблему формы и юридической силы решения Конституционного Суда РФ по делу о признании вопроса (вопросов) референдума не соответствующим (не соответствующими) Конституции РФ. «При этом следует учитывать, – отмечает А.В. Дагуев, – что Конституционный Суд РФ не может пересмотреть решение ЦИК РФ по референдуму, т.к. Конституционный Суд РФ не может рассматривать споры о конституционности правоприменительных актов, в том числе решений ЦИК РФ. Следовательно, необходимо четко разграничить полномочия Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, внося в том числе соответствующие изменения в ч. 17 ст. 15 ФКЗ о референдуме РФ» [2. С. 25].

Вторая проверка выносимого на всероссийский референдум вопроса осуществляется Конституционным Судом РФ в порядке ч. 1 ст. 23 ФКЗ «О референдуме РФ» на стадии назначения референдума РФ Президентом России, т.е. после того, как ЦИК РФ признает вопросы референдума соответствующими требованиям закона, инициативная группа соберет в поддержку инициативы проведения референдума необходимое количество подписей, по итогам проверки которых ЦИК РФ сочтет их количество достаточным для назначения референдума и направит соответствующее решение Президенту России. Отметим, что специалисты справедливо указывают на недостаточную процессуальную проработанность данной проверки: «...необходимо, чтобы проверка вопроса на его соответствие закону была произведена до начала сбора подписей. Иначе может получиться, что силы и средства на сбор подписей (а они немалые) потрачены зря» [3. С. 79]. Процедура второй проверки описана в ч. 1 ст. 23 ФКЗ «О референдуме РФ» весьма сжато: не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума. Конституционный Суд РФ рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет это решение Президенту РФ. Однако на практике подобная лапидарность нормативно-правового предписания может обернуться затягивани-

ем рассмотрения Конституционным Судом РФ указанного запроса, в том числе намеренным, вплоть до временного периода, когда проведение всероссийского референдума законом запрещается.

Вероятность возникновения такой ситуации обусловлена следующими причинами.

1. Отсутствие рассматриваемого полномочия Конституционного Суда в числе полномочий, установленных ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», а также неурегулированность производства по рассмотрению такого дела в разделе 3 закона «Особенности производства в Конституционном Суде Российской Федерации по отдельным категориям дел». Думается, решение этой проблемы возможно посредством внесения соответствующих изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Однако следует отметить, что установление процессуальных норм по реализации данного полномочия Конституционного Суда РФ в силу специфики той роли, которую играет Конституционный Суд в процедуре назначения референдума РФ, не должно основываться по аналогии норм, регулирующих осуществление иных полномочий Суда [4. С. 10].

2. Неопределенность содержания положения ч. 1 ст. 23 ФКЗ «О референдуме РФ» относительно предмета судебного конституционного контроля и пределов его проверки. Этот вопрос справедливо решается учеными исходя из компетенции Конституционного Суда РФ как судебного органа конституционного контроля. Так, Н.В. Витрук полагает, что предмет и пределы судебного конституционного контроля по данному виду производства будут определяться вопросами, нашедшими отражение в Конституции РФ либо имеющими конституционное значение [5. С. 459]. По мнению А.В. Дагуева, предметом конституционного производства будет являться установление соответствия Конституции РФ лишь вопроса, вынесенного на референдум, в то время как рассмотрение иных вопросов, касающихся процедуры инициативы проведения референдума, будет требовать установления фактических обстоятельств дела и должно относиться к компетенции ЦИК РФ [2. С. 25]. Действительно, принимая во внимание, что Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права, было бы неверным распространять пределы проверки на иные аспекты, кроме вопроса референдума. Таким образом, Конституционный Суд должен проверить, относится ли вопрос к ведению РФ или к совместному ведению РФ и субъектов РФ, не противоречит ли он Конституции РФ, не ограничивает ли он, отменяет или умаляет общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод, – т.е. частично то же самое, что проверяла ранее ЦИК РФ [6. С. 117].

3. Несвязанность Конституционного Суда РФ законом в отношении сроков рассмотрения данного обращения, принятия по нему решения и направления его Президенту РФ. По нашему мнению, именно данный пробел таит в себе потенциальную угрозу затягивания, в том числе намеренного, рассмотрения запроса Президента РФ, что в конечном итоге может повлечь нарушение конституционного права граждан на участие в референдуме. Решением этой проблемы должно стать законодательное установление срока, в течение которого Конституционному Суду следует рассмотреть за-

прос о соответствии Конституции РФ инициативы по проведению всероссийского референдума и принять решение по существу дела. Полагаем, 30-дневный срок будет для этого оптимальным: он вполне достаточен для принятия Конституционным Судом РФ качественного решения, и вместе с тем не позволит затянуть период его принятия до наступления временных ограничений назначения и проведения референдума России.

4. Неопределенность формы и юридической силы решения, принимаемого Конституционным Судом РФ по запросу о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума. Решение данной проблемы конституционалисты видят в законодательном закреплении заключения Конституционного Суда РФ как формы решения по запросу о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума [7. С. 39].

В соответствии с ч. 1.1 ст. 23 ФКЗ «О референдуме РФ» порядок, установленный ч. 1 ст. 23 данного закона, не изменяется в случае, если Конституционный Суд РФ рассматривал запрос Верховного Суда РФ в соответствии с ч. 17 ст. 15 ФКЗ «О референдуме РФ». Таким образом, выносимый на референдум РФ вопрос в случае признания его ЦИК РФ не соответствующим требованиям закона (первая проверка – ч. 13 ст. 15) проверяется затем в рамках механизма обжалования по запросу Верховного Суда РФ в Конституционном Суде (вторая проверка – ч. 17 ст. 15), после чего, если этот вопрос будет признан соответствующим Конституции РФ, вновь проверяется в Конституционном Суде РФ (третья проверка – ч. 1, 1.1 ст. 23). Полагаем, проверка вопроса референдума Конституционным Судом РФ в порядке ч. 1.1 ст. 23 является собой, по сути, дублирование проверки, уже проведенной им в порядке ч. 17 ст. 15 ФКЗ «О референдуме РФ». В этой связи предлагаем упростить схему проверки выносимого на референдум РФ вопроса посредством аннулирования правила, установленного ч. 1.1 ст. 23 ФКЗ «О референдуме РФ». По нашему мнению, это позволит избежать излишней бюрократизации как самой процедуры проверки вопроса всероссийского референдума требованиям закона, так и референдумного процесса в целом. Проверка соответствия требованиям закона вопроса, выносимого на референдум субъекта РФ и местный референдум, проводится только один раз и в более простом порядке.

В соответствии со ст. 36 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» избирательная комиссия соответствующего уровня в случае установления соответствия полученного ходатайства инициативной группы по про-

ведению референдума требованиям закона направляет это ходатайство и приложенные к нему документы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ либо в представительный орган муниципального образования, уполномоченные принимать решение о назначении референдума. Указанные органы, в свою очередь, обязаны проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум субъекта РФ или местный референдум, требованиям закона. Однако очевидно, что проверка вопросов на их соответствие требованиям закона (однозначность толкования, соответствие правам и свободам и т.п.) требует высокой юридической квалификации и, кроме того, составительного и регламентированного процесса, следовательно, такая проверка должна осуществляться исключительно судебными органами [3. С. 79].

Законодательством отдельных субъектов России устанавливается более подробный порядок проверки выносимого на референдум вопроса. Так, ст. 24 Кодекса о референдумах в Костромской области от 31 марта 1999 г. № 58-ЗКО помимо проверки вопроса референдума на соответствие требованиям законодательства предусматривается возможность лингвистической экспертизы его формулировки. Указанная лингвистическая экспертиза проводится группой специалистов, формируемой соответствующей избирательной комиссией. В случае если формулировка вопроса, предлагаемого инициативной группой по проведению референдума для вынесения на референдум, не отвечает установленным Кодексом требованиям, соответствующая избирательная комиссия (представительный орган муниципального образования) может согласовать с инициативной группой по проведению референдума новую формулировку, не изменяющую основное содержание вопроса. Право изменения формулировки вопроса, выносимого на референдум, принадлежит исключительно инициативной группе по проведению референдума.

Таким образом, процедура проверки соответствия требованиям закона вопроса, выносимого на референдум, является важнейшим этапом референдумного процесса, призванным обеспечить подлинное и эффективное волеизъявление граждан, голосующих на референдуме. Разумеется, процедура проверки уполномоченными органами вопроса референдума требует тщательного и детального правового регулирования, но этот процесс не должен быть забюрократизированным. Однако, как показывает проведенное исследование, законодательная регламентация проверки предмета референдума в России чрезмерно усложнена, и в особой степени это характерно для института всероссийского референдума.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреева Г., Верещагин А., Старостина И. Двери для референдума приоткрываются? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59).
2. Дагуев А.В. К вопросу о рассмотрении Конституционным Судом РФ дел о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8.
3. Любарев А.Е. Референдум в Российской Федерации: история и проблемы законодательного регулирования // Политика и общество. 2005. № 2.
4. Брежнев О.В. Судебный контроль при пересмотре Конституции Российской Федерации и внесении в нее поправок: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4.
5. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005.
6. Гражданам об их политических правах / Под ред. А.В. Иванченко. М.: Либеральная миссия, 2006.
7. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Формула права, 2008.

Статья представлена научной редакцией «Право» 4 марта 2010 г.