



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума"

21 апреля 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, заместителя Председателя Н.В.Витрука, секретаря Ю.Д.Рудкина, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Н.В.Селезнева, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева,

с участием представителя группы народных депутатов Российской Федерации, направившей ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, И.Л.Гуриновича - члена Московской городской коллегии адвокатов; представителя стороны, издавшей рассматриваемое постановление, Б.С.Крылова - доктора юридических наук,

руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165¹ Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 57, частью первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации, поступившее в Конституционный Суд 8 апреля 1993 года. В ходатайстве содержится требование признать часть вторую пункта 2 названного постановления не соответствующей Конституции Российской Федерации по содержанию норм и по форме.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 в указанной части Конституции Российской Федерации.

Заслушав выступления судей-докладчиков Э.М.Аметистова и Б.С.Эбзеева, объяснения сторон, заключения экспертов, изучив представленные документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

установил:

1. 29 марта 1993 года девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации принял постановление "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума", которым в целях преодоления политического кризиса в Российской Федерации, учитывая предложения Президента Российской Федерации о проведении референдума о доверии Президенту Российской Федерации, объявил всенародное голосование - референдум по следующим вопросам:

1) "Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н.Ельцину?";

2) "Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?";

3) "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?";

4) "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?".

Частью второй пункта 2 постановления Съезда установлено, что решения по всем вынесенным на референдум вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, имеющих право быть включенными в списки для голосования.

В ходатайстве народных депутатов Российской Федерации отмечается, что принятие на референдуме решений большинством голосов граждан, включенных в списки для участия в референдуме, согласно части четвертой статьи 35 Закона Российской Федерации "О референдуме РСФСР", требуется лишь по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции Российской Федерации, тогда как по иным вопросам, согласно части третьей этой статьи, решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в референдуме. По мнению ходатайствующих, голосование ни по одному из вопросов, перечисленных в пункте 1 постановления Съезда, не означает принятия, изменения и дополнения Конституции, следовательно, часть вторая пункта 2 постановления Съезда противоречит Закону "О референдуме РСФСР". Как утверждают авторы ходатайства, введение постановлением Съезда иного, нежели предусмотренный данным Законом, порядка подведения итогов референдума 25 апреля 1993 года противоречит и статье 5 Конституции Российской Федерации.

2. Статья 5 Конституции Российской Федерации определяет, что наиболее важные вопросы государственной жизни в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации, выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). В соответствии с этим вопросы подготовки и проведения всероссийского референдума регулируются Законом "О референдуме РСФСР" принятым Верховным Советом Российской Федерации 16 октября 1990 года.

Требование Конституции о вынесении вопросов на всенародное голосование (референдум) в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации, означает, что постановление Съезда не может выводить тот или иной конкретный случай из-под действия Конституции и закона. Общее положение части третьей статьи 109 Конституции о том, что законы и постановления, принятые Верховным Советом Российской Федерации, не могут противоречить законам и другим актам, принятым Съездом народных депутатов Российской Федерации, необходимо соотносить с требованием статьи 5 Конституции о вынесении вопросов на референдум в порядке, установленном Конституцией и законами. В самом постановлении Съезда определено: "Провести всенародное голосование - референдум по вопросам, предусмотренным пунктом 1 настоящего Постановления, в соответствии с Законом РСФСР "О референдуме РСФСР" (часть первая пункта 2).

При возникновении противоречия между законом и принятым позднее постановлением Съезда по тому же вопросу и наличии прямого указания в Конституции на регулирование отношений в этой сфере законом, по общему правилу, действуют положения закона до тех пор, пока они не будут изменены в установленном порядке. Иное ведет к нарушению статьи 4 Конституции Российской Федерации, возлагающей на все государственные и общественные организации, должностных лиц обязанность соблюдать Конституцию и законы, а также, применительно к данному делу, - к нарушению статьи 5 Конституции, конкретизированной в Законе "О референдуме РСФСР".

Часть четвертая статьи 35 данного Закона предусматривает особые требования к принятию

на референдуме решений по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции. При этом под такую категорию подпадают не только решения о непосредственном принятии Конституции либо о прямом внесении в Конституцию изменений или дополнений, но и решения, определяющие основное содержание Конституции или содержание ее изменений и дополнений. Из положений Конституции Российской Федерации, ее статей 1, 2, 5, конкретизированных в статье 1 Закона "О референдуме РСФСР", следует, что решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации.

Содержание первого вопроса, выносимого на референдум: "Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н.Ельцину?", имеет преимущественно нравственно-оценочный и политический, а не юридический характер и, следовательно, не связано с изменениями или дополнениями Конституции и законов.

Не имеет однозначного правового содержания и значения и второй вопрос, выносимый на референдум: "Одобрите ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?".

Социально-экономическая политика определяется и направляется актами не только Президента и Правительства Российской Федерации, но и Съезда, Верховного Совета Российской Федерации, реализуется федеральными, региональными и местными органами и организациями, всеми участниками политических и экономических отношений. Не ясно и то, что именно требуется оценить: направления, формы, методы, темпы, результаты осуществления социально-экономической политики.

Конституция определяет фундаментальные основы социально-экономической политики. Вопрос, выносимый на референдум, касается текущей социально-экономической политики, ее осуществления в конкретный период времени. Многозначность содержания данного вопроса обуславливает неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения, и, следовательно, оно не влечет обязательных изменений и дополнений Конституции.

Отсутствие точного правового содержания и значения данного вопроса, правовых последствий принятого на референдуме решения означает, что определение результатов голосования в данном случае не может быть осуществлено на основе части четвертой статьи 35 Закона "О референдуме РСФСР".

3. Третий и четвертый вопросы, выносимые на референдум, имеют целью выявить отношение граждан к необходимости проведения досрочных выборов Президента и народных депутатов Российской Федерации. Досрочные выборы государственного органа, народных депутатов или выборного должностного лица связаны с досрочным прекращением их полномочий. Срок этих полномочий устанавливается Конституцией. Поэтому, хотя названные вопросы касаются конкретных лиц, положительный ответ на них на референдуме влияет на конституционный статус Президента и народных депутатов Российской Федерации и определяет необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию, на основе которых только и возможны досрочное прекращение полномочий и досрочные выборы.

Статья 121¹¹ Основного Закона России устанавливает исчерпывающий перечень случаев досрочного прекращения полномочий Президента, среди которых нет указания на такое прекращение по требованию избирателей, выраженному посредством всенародного голосования (референдума). По этим причинам положительный ответ на вопрос референдума "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?" предопределяет, в силу статьи 1 Закона "О референдуме РСФСР", обязательность внесения Съездом народных депутатов дополнений в Конституцию, предусматривающих возможность досрочного прекращения полномочий Президента по требованию избирателей. Следовательно, на принятие решения на референдуме по третьему вопросу распространяются требования части четвертой статьи 35 названного Закона.

Статья 86 Конституции Российской Федерации устанавливает срок полномочий Советов народных депутатов - пять лет. Таков конституционный срок полномочий и Съезда народных депутатов Российской Федерации, и Верховного Совета, и всех народных депутатов в Российской Федерации.

Действующая Конституция допускает возможность при определенных условиях досрочного прекращения полномочий, а следовательно, и досрочных выборов краевого, областного,

автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга Советов народных депутатов, местных Советов (статья 86¹). Относительно Съезда народных депутатов, Верховного Совета Российской Федерации, высших органов государственной власти республик в составе Российской Федерации такая возможность Основным Законом не установлена. Из положений статей 92, 103, пункта 24 части первой статьи 109 Конституции Российской Федерации вытекает возможность досрочного прекращения полномочий, а следовательно, и досрочных выборов только отдельных народных депутатов Российской Федерации (вместо отозванных или выбывших по другим причинам), но не всех народных депутатов Российской Федерации, составляющих Съезд или Верховный Совет. Более того, ряд положений Конституции прямо запрещает досрочный роспуск Съезда народных депутатов, Верховного Совета, других законно избранных органов государственной власти (пункт 11 статьи 121⁵, статья 121⁶).

Таким образом, вопрос "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?" связан с изменением конституционных положений о сроках полномочий и деятельности Съезда народных депутатов, Верховного Совета и народных депутатов Российской Федерации. Поэтому для принятия на референдуме решения по данному вопросу, согласно части четвертой статьи 35 Закона "О референдуме РСФСР", требуется, чтобы за него проголосовало более половины граждан от числа внесенных в списки для участия в референдуме (согласно части третьей статьи 27 этого Закона в списки включаются все граждане, имеющие право участвовать в референдуме).

Утвердительный ответ на референдуме на указанный вопрос означает, в силу положений статей 1, 2, 5 Конституции Российской Федерации, конкретизированных в статье 1 Закона "О референдуме РСФСР", обязательность внесения в Конституцию Съездом народных депутатов необходимых изменений и дополнений о возможности и основаниях одновременных досрочных выборов всех народных депутатов Российской Федерации.

4. Вынесенные на референдум вопросы и любые принятые по ним решения не определяют изменения системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации, полномочий государственных органов и должностных лиц Российской Федерации, установленных Конституцией Российской Федерации. Прекращение, изменение либо дополнение полномочий любого государственного органа или должностного лица в зависимости от ответа на вопросы о доверии Президенту, о досрочных выборах Президента и народных депутатов Российской Федерации неконституционны, пока такие последствия не предусмотрены Конституцией.

На основании изложенного и руководствуясь частью четвертой статьи 6, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 57, пунктом 1 части первой статьи 58, статьей 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть вторую пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума" применительно к подведению итогов референдума по вынесенным на него вопросам "Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н.Ельцину?", "Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статье 4, а также статье 5, конкретизированной в Законе Российской Федерации от 16 октября 1990 года "О референдуме РСФСР", по содержанию.

2. Признать часть вторую пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума" применительно к подведению итогов референдума по вынесенным на него вопросам "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?", "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?" соответствующей Конституции Российской Федерации.

3. Согласно части второй статьи 65 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации признанное неконституционным положение постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 и все основанные на нем, а также воспроизводящие его

нормативные акты или отдельные их положения признаются недействующими.

4. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

5. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано в "Российской газете" и во всех других печатных изданиях, где было опубликовано постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Секретарь Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.Д.Рудкин

№ 8-П
2-4/25

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ Т.Г. МОРЩАКОВОЙ ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ
КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 29 МАРТА 1993 Г. N 4684-1
"О ВСЕРОССИЙСКОМ РЕФЕРЕНДУМЕ 25 АПРЕЛЯ 1993 ГОДА,
ПОРЯДКЕ ПОДВЕДЕНИЯ ЕГО ИТОГОВ И МЕХАНИЗМЕ
РЕАЛИЗАЦИИ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕФЕРЕНДУМА"**

1. Пункт 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума" распространил на порядок подсчета голосов при проведении референдума 25 апреля 1993 года процедуру, установленную Законом от 16 октября 1990 года "О референдуме РСФСР" для случаев проведения референдумов по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции, признав, что решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, имеющих право быть включенными в списки для голосования. В отношении вынесенных на референдум третьего и четвертого вопросов ("Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?", "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?") это решение Съезда подтверждено Постановлением Конституционного Суда, которым признано, что утвердительный ответ на указанные вопросы предопределяет внесение изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации.

В соответствии со статьями 17 и 35 Закона о референдуме при проведении всенародного голосования по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции в вопросах должна содержаться четкая формулировка, позволяющая судить о том, что референдум имеет цель выяснить отношение народа именно к изменениям Основного Закона. На такой конституционный референдум может быть вынесен проект закона о конкретных конституционных изменениях или поставлены вопросы, предопределяющие основное содержание Конституции. Однако при этом должно быть ясно, что указанные вопросы связаны с изменением Основного Закона. Иное не обеспечивает подлинного народовластия, не позволяет выявить мнение народа относительно конституционных изменений, не стимулирует активность использования гражданами права непосредственно участвовать в процессе конституционного развития и не способствует вовлечению во всенародное голосование такого числа участников, которое считается согласно Закону

достаточным для внесения изменений в Конституцию.

2. Вынесенные на референдум вопросы не сформулированы в Постановлении Съезда как связанные с изменением Конституции. Анализ содержания 3 и 4 вопросов и возможные правовые последствия принятых по ним на референдуме решений также не позволяют сделать такой вывод. Проводится всенародное голосование о необходимости досрочных выборов ныне действующих Президента и народных депутатов Российской Федерации. Положительный ответ на предложенные вопросы обязывал бы лишь провести досрочно новые выборы. Из этого не вытекает необходимость внести изменения в Конституцию. Постановление Съезда о референдуме 25 апреля 1993 года и решение, принятое на данном референдуме, следует рассматривать как индивидуальные акты. В то же время решение, принятое на референдуме, обладает высшей юридической силой. Оно должно быть реализовано, во всяком случае, не только при условии введения в Основной Закон новых институтов досрочного прекращения полномочий Президента и народных депутатов, но и без таких изменений. Данные конституционные изменения для реализации положительного решения по указанным вопросам были бы безусловно необходимы лишь в том случае, если бы Конституция прямо исключала эту возможность. Но такой запрет в ней отсутствует. Запрещены лишь досрочный роспуск или приостановление деятельности Съезда народных депутатов, Верховного Совета Российской Федерации, а также иных законно избранных органов государственной власти Президентом. Это не лишает народ права в конкретной ситуации принять на референдуме решение по не урегулированному в Конституции вопросу в целях преодоления, как указывается в Постановлении Съезда, нынешнего политического кризиса в Российской Федерации. Решение народа о необходимости проведения досрочных выборов Президента и народных депутатов не меняет никаких конституционных норм. Это не лишает законодателя его прерогатив в области изменения Конституции и законов. Однако и до осуществления таких изменений выборы в соответствии с решением, принятым на референдуме, должны быть проведены на основе действующей Конституции и Законов Российской Федерации "О выборах Президента РСФСР" и "О выборах народных депутатов РСФСР". В законодательстве определены сроки и порядок проведения выборов, момент начала и окончания полномочий указанных лиц, период легислатуры. Реализация положительных решений референдума по вопросам о досрочных выборах не требует конституционных изменений. Пункт 2 Постановления Съезда народных депутатов от 29 марта 1993 года неосновательно распространил на подсчет голосов по этим вопросам правила части четвертой статьи 35 Закона "О референдуме РСФСР", относящиеся к порядку, предусмотренному для референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции. Данный пункт Постановления Съезда по своему содержанию применительно к подведению итогов референдума не только по первому и второму, но и по третьему и четвертому вопросам не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 5, закрепляющим принцип народовластия и право народа в установленном Конституцией и законами порядке решать на референдуме наиболее важные вопросы государственной жизни.

3. По вопросам, не связанным с принятием, изменением и дополнением Конституции, решение на референдуме согласно части третьей статьи 35 Закона о референдуме считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, участвовавших в голосовании. Введя иной порядок для подведения итогов референдума 25 апреля 1993 года, Съезд принял решение, противоречащее также статье 4, пункту 14 части 3 и части 4 статьи 104 Конституции Российской Федерации, устанавливающим для всех государственных органов обязанность действовать на основе законности, соблюдать Конституцию и другие законы, которые могут быть изменены законодателем только в установленном порядке. Легитимность законов обеспечивается требованием их соответствия Конституции не только по содержанию, но и по форме. Исходя из этого, часть 1 статьи 58 Закона о Конституционном Суде возлагает на него обязанность проверять соответствие нормативных актов Конституции в числе других оснований также по форме, порядку принятия, опубликования и введения в действие. Конституция устанавливает, что правовое регулирование по наиболее важным вопросам должно осуществляться только путем принятия нормативного акта в форме закона с соблюдением всех требований законодательной процедуры. В частности, статья 33 Конституции прямо указывает, что только законом могут быть ограничены права и свободы человека и гражданина. Это относится и к конституционному праву граждан непосредственно участвовать в делах общества и государства путем принятия решения по наиболее важным вопросам на референдуме. Данное право обеспечивает создание реальных условий для участия в голосовании и для последующего воплощения выраженного на референдуме волеизъявления граждан. Установленный законом порядок проведения и подведения итогов референдума гарантирует это. Согласно статье 3 Закона о референдуме участие в нем является свободным и граждане участвуют в референдуме на равных основаниях. В соответствии со статьей 35 Конституции Российской Федерации осуществление человеком своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц. Баланс интересов при осуществлении прав и свобод граждан, как следует из статьи 33 Конституции, обеспечивается законом. Это относится и к вытекающему из статей 1, 2, 5, 47 Конституции Российской Федерации праву граждан принимать

решения по вопросам, выносимым на референдум. Осуществление этого права может быть поставлено в зависимость от активности и желания других граждан использовать свое аналогичное право только в строго предусмотренных законом рамках, на основе закона. Съезд народных депутатов своим Постановлением, носящим индивидуальный характер, был не вправе изменить установленный Конституцией и Законом "О референдуме РСФСР" порядок его проведения. Введение новых правил подведения итогов референдума 25 апреля 1993 года путем принятия Постановления Съезда без изменения в установленном порядке действующего закона является также и по своей форме не соответствующим Конституции, ее статьям 4, 33, 35, 47, п. 14 части 3 и части 4 ст. 104.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Э.М. АМЕТИСТОВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
ЧАСТИ ВТОРОЙ ПУНКТА 2 ПОСТАНОВЛЕНИЯ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ
ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 29 МАРТА 1993 Г.
"О ВСЕРОССИЙСКОМ РЕФЕРЕНДУМЕ 25 АПРЕЛЯ 1993 ГОДА,
ПОРЯДКЕ ПОДВЕДЕНИЯ ЕГО ИТОГОВ И МЕХАНИЗМЕ
РЕАЛИЗАЦИИ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕФЕРЕНДУМА"**

I. В пункте 1 резолютивной части своего Постановления по рассматриваемому делу Конституционный Суд признал часть вторую пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. N 4684-1 "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума" применительно к подведению итогов референдума по вынесенным на него первому и второму вопросам: "Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?", "Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?" не соответствующей Конституции Российской Федерации по содержанию.

Соглашаясь с этим решением Суда, в то же время считаю необходимым отметить следующее.

Установив своим Постановлением, что решения по вынесенным на референдум вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, имеющих право быть включенными в списки для голосования, Съезд тем самым вступил в противоречие с действующим Законом "О референдуме РСФСР", статья 35 которого предусматривает иные правила. Согласно пункту 14 части третьей статьи 104 Конституции Российской Федерации Съезд народных депутатов вправе отменять акты, принятые Верховным Советом Российской Федерации. Однако он обязан делать это в соответствующих форме и порядке. Такая обязанность вытекает из установленного статьей 4 Конституции Российской Федерации принципа законности, который предполагает, что все государственные органы должны действовать не только в рамках их компетенции, но и с соблюдением соответствующей формы и порядка.

Применительно к рассматриваемому случаю сказанное означает, что, желая изменить Закон "О референдуме РСФСР", Съезд народных депутатов должен был бы сделать это в форме специального закона о таких изменениях, ибо в соответствии с вышеуказанным конституционным принципом законности закон может быть изменен только законом.

Съезд не принял такого закона. Вместо этого он внес изменения в Закон "О референдуме РСФСР" посредством принятия индивидуального акта - Постановления по конкретному вопросу о проведении референдума 25 апреля, и применительно к конкретному случаю - подсчету голосов по результатам данного референдума. Таким образом, индивидуальным актом Съезда народных депутатов был изменен акт нормативный - закон, принятый Верховным Советом Российской Федерации.

Не был соблюден Съездом и необходимый порядок принятия его акта. Этот порядок предусмотрен в статье 117 Конституции Российской Федерации, где установлено, в частности, что решения Съезда народных депутатов принимаются, как правило, после предварительного обсуждения проектов соответствующими постоянными комиссиями палат или комитетами Верховного Совета Российской Федерации.

Следовательно, часть вторая пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов от 29 марта 1993 года не соответствует Конституции Российской Федерации не только по содержанию, как это отмечается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, но и по форме и по порядку принятия. Практика отмены, изменения и дополнения законов постановлениями Съезда народных депутатов, имеющими индивидуальный характер и к тому же принятыми без соблюдения установленной процедуры, нарушает конституционный принцип законности, является угрозой стабильности законодательства и подрывает уважение к законам России.

II. В пункте 2 резолютивной части своего Постановления по рассматриваемому делу Конституционный Суд признал часть вторую пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года соответствующей Конституции Российской Федерации применительно к подведению итогов референдума по вынесенным на него третьему и четвертому вопросам: "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?", "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?".

Тем самым Конституционный Суд отнес эти вопросы к категории вопросов принятия, изменения и дополнения Конституции Российской Федерации в смысле статьи 35 Закона "О референдуме РСФСР". Решения по таким вопросам согласно части четвертой этой статьи считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, внесенных в списки для участия в референдуме.

Однако решить, действительно ли эти вопросы относятся к указанной категории, можно лишь в результате толкования как нормативных актов, на основе и с учетом которых должен проходить референдум, так и подлинных намерений законодателя, издавшего эти акты.

Такое толкование приводит к следующим выводам.

1. Из части первой статьи 2 Конституции Российской Федерации следует, что народ осуществляет государственную власть не только через Советы народных депутатов, но и непосредственно. Этой непосредственной формой осуществления государственной власти народом и служит всенародное голосование (референдум), на которое согласно статье 5 Конституции Российской Федерации выносятся наиболее важные вопросы государственной жизни в порядке, установленном Конституцией и законами. Таким законом, устанавливающим порядок проведения всенародного голосования, является Закон "О референдуме РСФСР". Часть первая статьи 1 этого Закона в полном соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации устанавливает, что решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой и в каком-либо утверждении не нуждаются.

Будучи непосредственным властным волеизъявлением народа, такие решения являются самоисполнимыми актами прямого действия и не требуют для своей реализации принятия кем бы то ни было каких-либо дополнительных актов, обеспечивающих их исполнение.

С учетом сказанного следует признать, что, если бы Съезд народных депутатов, принимая рассматриваемое Постановление, действительно имел в виду необходимость изменения или дополнения Конституции Российской Федерации и при этом исходил из буквы и духа вышеупомянутых положений Конституции и закона, он должен был бы обеспечить условия для непосредственного исполнения решения, принятого референдумом. В этом случае на референдум следовало бы вынести готовые проекты соответствующих новых статей Конституции, которые в случае одобрения их гражданами можно было бы непосредственно, без принятия каких-либо дополнительных актов, инкорпорировать (включить) в действующую Конституцию Российской Федерации. Соблюдение именно этого условия, по нашему мнению, подразумевает часть четвертая статьи 35 Закона "О референдуме РСФСР", когда вводит понятие "референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции" и устанавливает, что решения по таким вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, внесенных в списки для участия в референдуме.

Такая возможность подтверждается статьей 17 Закона "О референдуме РСФСР", из которой следует, что в требовании о проведении референдума может содержаться проект закона, предлагаемого на референдум.

Эта возможность, однако, не была использована Съездом, что может свидетельствовать либо об отсутствии у Съезда намерений изменения и дополнения Конституции Российской Федерации в результате референдума, либо о преднамеренном нарушении им выше указанных положений Конституции и закона.

2. Из преамбулы Постановления Съезда от 29 марта 1993 года следует, что референдум объявляется: а) "в целях преодоления политического кризиса в Российской Федерации" и б) "учитывая предложения Президента Российской Федерации о проведении референдума о доверии Президенту Российской Федерации". Ни из этой формулировки преамбулы, ни из остального текста Постановления нельзя сделать вывод о том, что референдум проводится в целях "принятия, изменения и дополнения" Конституции Российской Федерации в смысле части четвертой статьи 35 Закона о референдуме. Следует из них лишь одно: Съезд полагает, что преодолеть политический кризис в Российской Федерации и при этом учесть предложения Президента Российской Федерации о проведении референдума можно, получив ответы граждан России на вынесенные на референдум вопросы.

3. Ни один из поставленных на референдум вопросов, включая третий и четвертый, не требует от граждан дать прямой ответ, необходимо ли как-либо изменить или дополнить существующую Конституцию либо принять новую. Следовательно, из буквального смысла этих вопросов также невозможно сделать вывод о том, что они заданы с целью принятия, изменения или дополнения Конституции. Если же такая цель действительно преследовалась авторами Постановления и сформулированных в нем вопросов, то следует констатировать нарушение ими требования статьи 17 Закона "О референдуме РСФСР" относительно четкой формулировки вопросов, выносимых на референдум.

4. Можно было бы предположить, что Постановление Съезда предусматривает внесение соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации, если бы на референдум недвусмысленно был вынесен вопрос о необходимости досрочных выборов любого Президента Российской Федерации и любого состава Съезда народных депутатов Российской Федерации. Однако с учетом всех тех политических дискуссий и правовых решений, которые имели место на седьмом, восьмом и девятом Съездах народных депутатов Российской Федерации, целей и смысла самого рассматриваемого Постановления и всех выносимых на референдум вопросов следует прийти к заключению, что третий и четвертый из этих вопросов имеют в виду досрочные выборы, которые затронут полномочия лишь конкретного высшего должностного лица - Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина и конкретного депутатского корпуса - нынешнего состава Съезда народных депутатов Российской Федерации. Это было подтверждено в ходе слушания по делу и представителем стороны, издавшей рассматриваемое Постановление. Таким образом, в случае положительного ответа на третий и четвертый вопросы референдума речь могла бы идти не о введении постоянной нормы о досрочных выборах Президента и народных депутатов, а о решении *ad hoc* - применительно к данному конкретному случаю, не более того. Вносить на основании этого решения в Конституцию какие-либо временные правила, рассчитанные на разовое применение, не представляется возможным - российская правовая доктрина и практика не знают разовых конституционных норм, а постоянные - неправомерно, поскольку последнее было бы явным превышением того мандата доверия, который дадут своими ответами на референдуме граждане России.

5. Отсутствие намерений Съезда вынести вопросы принятия, изменения и дополнения Конституции на референдум косвенно подтверждается и тем, что восьмой Съезд народных депутатов принял 13 марта 1993 года Постановление "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации по вопросу, связанному с возможностью досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации", в котором поручил рассмотреть вопрос о целесообразности разработки проекта соответствующего закона Верховному Совету Российской Федерации, не упомянув при этом о последующем вынесении этого закона на референдум. В другом Постановлении того же Съезда "О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о Постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации "О стабилизации конституционного строя Российской Федерации)" от 12 марта 1993 года Верховному Совету Российской Федерации поручалось разработать и принять федеральные законодательные акты о выборах Президента Российской Федерации и народных депутатов Российской Федерации (где могли бы содержаться положения, касающиеся их досрочных выборов). Наконец, если бы Съезд подразумевал внесение соответствующих поправок в Конституцию в результате референдума, он мог бы принять постановление о проведении такого референдума квалифицированным большинством голосов (не менее двух третей общего числа избранных народных депутатов Российской Федерации), как того требует статья 185 Конституции Российской Федерации. Это, в случае положительного ответа на вопросы, вынесенные на референдум, могло бы служить определенной гарантией последующего внесения поправок в Конституцию и, во всяком случае, свидетельствовало бы о таком намерении Съезда. Однако постановление о назначении референдума было принято простым большинством голосов.

6. Наконец, если исходить из необходимости изменения и дополнения Конституции

Российской Федерации Съездом народных депутатов в целях реализации решения референдума 25 апреля 1993 года, то сам факт постановления им вопроса о внесении таких поправок посредством принятия соответствующего закона или постановления противоречил бы духу и букве упоминавшихся выше положений Конституции Российской Федерации и Закона "О референдуме РСФСР", которые, как указывалось, придают решению референдума высшую юридическую силу и требуют непосредственного его исполнения, без принятия каких-либо дополнительных актов. Ведь при этом вполне реально возникновение следующей ситуации: Съезд не наберет необходимых двух третей голосов для внесения соответствующих поправок в Конституцию и при этом сможет сослаться на то, что он все же не нарушил волю участников референдума, поскольку они не голосовали за внесение этих поправок, отвечая на вопросы, вынесенные на референдум. Тем не менее решения референдума не смогут быть реализованы, и права граждан будут нарушены. Не сможет обеспечить непосредственного исполнения решения референдума и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, принятое по рассматриваемому делу, поскольку оно также исходит из необходимости принятия Съездом дополнительных актов по внесению поправок в Конституцию.

С учетом всего сказанного выше следует прийти к следующему заключению.

Вынесенные на референдум вопросы: "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?" и "Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?" не относятся к категории вопросов принятия, изменения и дополнения Конституции Российской Федерации в смысле части четвертой статьи 35 Закона "О референдуме РСФСР".

Решения по этим вопросам должны считаться принятыми, если за них проголосует более половины граждан, принявших участие в референдуме согласно правилу части третьей статьи 35 Закона "О референдуме РСФСР".

Впрочем, если бы даже вышеуказанные третий и четвертый вопросы референдума по своему характеру относились к вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции Российской Федерации, то и тогда решения по этим вопросам должны были бы считаться принятыми, когда за них проголосовало бы более половины граждан Российской Федерации, внесенных в списки для участия в референдуме, как это следует из части четвертой статьи 35 Закона "О референдуме РСФСР", а не более половины граждан, имеющих право быть включенными в списки для голосования, как это решил своим Постановлением Съезд народных депутатов.

В силу изложенного часть вторая пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов от 29 марта 1993 г. N 4684-1 "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума" не соответствует статье 4 Конституции Российской Федерации, согласно которой все государственные органы действуют на основе законности, и статье 5 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой наиболее важные вопросы государственной жизни ставятся на всенародное голосование (референдум) в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации.

В случае принятия референдумом решения о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации и (или) Съезда народных депутатов Российской Федерации это решение, обладающее высшей юридической силой прямого действия и не нуждающееся в каком-либо утверждении, и будет служить правовым основанием для безусловного назначения таких выборов Верховным Советом Российской Федерации в соответствии с уже действующими законами о выборах того и другого. Причем данное правовое основание в силу своего приоритетного юридического характера позволит Верховному Совету Российской Федерации, в случае необходимости, вводить применительно к проведению назначаемых досрочных выборов какие-либо временные правила, отличающиеся от норм Конституции Российской Федерации и других законов, в рамках своего постановления о проведении таких выборов.