



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"

город Москва

11 июня 2003 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей М.В.Баглая, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей группы депутатов Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, - депутатов Государственной Думы В.И.Зоркальцева, В.И.Илюхина и А.И.Лукьянова, представителей Государственной Думы как стороны, принявшей оспариваемый акт, - депутатов Государственной Думы А.И.Александрова, В.В.Гребенникова и Г.Б.Мирзоева, представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации - члена Совета Федерации Ю.А.Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Федерального конституционного закона от 27 сентября 2002 года "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", предусматривающих период, в течение которого не допускается выступление с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и само его проведение, а также конституционности названного Федерального конституционного закона в целом по порядку принятия Государственной Думой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации положения оспариваемого Федерального конституционного закона и имевший место порядок его принятия.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, объяснения представителей сторон, а также выступление приглашенного в заседание представителя от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.А.Кулясовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с частью первой статьи 8 Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 года "О референдуме Российской Федерации" инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации (пункт 1), а также Конституционному Собранию в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации (пункт 2). При этом частью четвертой статьи 12 данного Федерального конституционного закона в первоначальной редакции предусматривалось, что проведение выборов Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления одновременно с проведением референдума Российской Федерации не допускается.

Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 года "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" статья 8 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" дополнена частью третьей следующего содержания: "Субъекты, упомянутые в пункте 1 части первой настоящей статьи, не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в случае, если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (пункт 1 статьи 1). Одновременно часть четвертая его статьи 12 изложена в следующей редакции: "Проведение референдума Российской Федерации не допускается (за исключением случаев, когда референдум Российской Федерации инициируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации) в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти" (пункт 2 статьи 1).

Депутаты Государственной Думы, обратившиеся с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, утверждают, что Федеральный конституционный закон "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", увеличив период, в течение которого не допускается инициатива о проведении референдума Российской Федерации и само его проведение, тем самым нарушил, фактически пересмотрел положения Конституции Российской Федерации о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, и о том, что референдум является высшим непосредственным выражением власти народа, которые относятся к основам конституционного строя Российской Федерации и как таковые не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, а также несоразмерно ограничил право граждан Российской Федерации участвовать в референдуме, что противоречит статьям 1 (часть 1), 2, 3, 16 (часть 1), 29 (части 1 и 3), 32 (часть 2), 55 (части 2 и 3) и 135 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

При этом, как следует из содержания запроса и выступлений представителей заявителей в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, конституционность Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" оспаривается лишь применительно к референдуму, инициируемому гражданами Российской Федерации, вопрос же о порядке проведения всенародного голосования по проекту новой Конституции Российской Федерации, принимаемому в соответствии со статьей 135 (часть 3) Конституции Российской Федерации Конституционным Собранием, заявителями не затрагивается. Следовательно, в силу части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" вопрос о том, распространяется ли положение пункта 2 статьи 1 Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" о времени проведения референдума Российской Федерации на случаи проведения всенародного голосования по проекту новой Конституции, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не является.

В запросе утверждается также, что при принятии Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" были нарушены положения статей 71 (пункт "в") и 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации о предметах ведения Российской Федерации и предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также вытекающая из статьи 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации процедура голосования.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1, 2 и 3).

Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в статье 32 (часть 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и в референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в статье 3 Конституции Российской Федерации (референдум - свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов статья 32 Конституции Российской Федерации, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем - право участвовать в референдуме.

2.1. В соответствии с предназначением института свободных выборов (формирование и периодическая сменяемость состава органов публичной власти) Конституция Российской Федерации закрепляет принцип периодичности выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, а также сроки их проведения (статья 81, часть 1; статья 92, часть 2; статья 96, часть 1; статья 109, часть 2). Предусмотренная международными обязательствами Российской Федерации, а именно Международным пактом о гражданских и политических правах (пункты "а" и "б" статьи 25) и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), периодичность выборов есть необходимое условие демократического развития страны, имеющее целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер.

Что касается института референдума, предназначенного для принятия всенародным голосованием решений по вопросам государственного значения, то Конституция Российской Федерации закрепляет полномочие Президента Российской Федерации назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (статья 84, пункт "в"), неправомочность временно исполняющего обязанности Президента Российской Федерации назначать референдум (статья 92, часть 3), основания вынесения проекта новой Конституции Российской Федерации на всенародное голосование и условия признания ее принятой (статья 135, часть 3). Периодичность референдума, какие-либо сроки его проведения или препятствующие этому обстоятельства Конституцией Российской Федерации непосредственно не предусматриваются.

Названными положениями Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3, 32 (части 1 и 2) и 71 (пункты "а" и "в") обуславливаются характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения референдума и выборов в органы публичной власти, с тем чтобы свободное волеизъявление граждан было обеспечено как при осуществлении избирательных прав, так и при осуществлении права участвовать в референдуме. Федеральный законодатель при решении указанных вопросов обладает достаточной свободой усмотрения, которая тем не менее ограничена особенностями высших форм непосредственного народовластия, их предназначением и соотношением.

Исходя из того, что каждая из этих форм предназначена для достижения самостоятельных целей, федеральный законодатель определяет как время проведения выборов, так и время проведения референдума. Поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией. При этом он должен соблюдать требования Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленный ею принцип периодичности выборов.

2.2. Определяя условия и порядок проведения референдума, федеральный законодатель должен строго следовать конституционным основам института референдума как одной из форм непосредственного выражения принадлежащей народу власти и не может отменять или умалять само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме, вводить несоразмерные его ограничения.

Конституционные основы референдума конкретизированы в Федеральном конституционном законе "О референдуме Российской Федерации" и Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", устанавливающих принципы, порядок подготовки и проведения референдума, гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права участвовать в референдуме.

Согласно Федеральному конституционному закону "О референдуме Российской Федерации" референдум Российской Федерации не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения (статья 4). Кроме того, часть четвертая его статьи 12 в первоначальной редакции не допускала проведение выборов Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления одновременно с проведением референдума Российской Федерации. Данный Федеральный конституционный закон также не позволяет правомочным субъектам в период между назначением референдума Российской Федерации и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов выступать с инициативой о проведении нового референдума Российской Федерации (часть вторая статьи 8).

2.3. Федеральный конституционный закон "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", не меняя принципы проведения референдума Российской Федерации, установил периоды, в течение которых его инициирование и проведение не допускаются в связи с подготовкой и проведением выборов, а именно в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти.

Такое регулирование само по себе не может быть истолковано как установление приоритета свободных выборов по отношению к референдуму. Оно направлено на обеспечение согласованного осуществления выборов и референдума, с тем чтобы каждая из этих форм непосредственной демократии не использовалась в ущерб другой, не препятствовала ее осуществлению.

Предусмотренные оспариваемыми законоположениями периоды, в течение которых референдум Российской Федерации не может быть инициирован и проведен, не должны приводить к фактической отмене института референдума. Поскольку федеральное законодательство призвано обеспечивать равные возможности участия граждан Российской Федерации в выборах федеральных органов государственной власти и в референдуме Российской Федерации, периоды, в течение которых граждане могут осуществить свободное волеизъявление в одной и другой формах, должны быть соразмерны. Во всяком случае период, в течение которого граждане Российской Федерации вправе выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен составлять не менее половины избирательного цикла (который в соответствии со статьями 81 (часть 1) и 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации составляет четыре года), с тем чтобы - с учетом установленной действующим законодательством продолжительности кампании по проведению референдума - обеспечить возможность проведения в течение четырехлетнего избирательного цикла не менее двух референдумов.

Положения Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" соотношены со сложившимися к настоящему моменту сроками проведения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы и временем, отводимым законодательством для кампании по проведению референдума. При этом даже при необходимости проведения повторных выборов Президента Российской Федерации или депутатов Государственной Думы (статья 78 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации", статья 87 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации") срок, в течение которого референдум может быть инициирован и проведен, будет составлять более двух лет.

Следовательно, субъекты, указанные в пункте 1 части первой статьи 8 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации", имеют возможность беспрепятственно реализовывать свое конституционное право на проведение референдума в период, определенный Федеральным конституционным законом "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации".

В любом случае изменение сроков проведения президентских или парламентских выборов в

результате тех или иных обстоятельств, в том числе вследствие принятия новых законодательных актов о времени и порядке проведения выборов и референдума, не должно приводить к тому, чтобы период, в течение которого граждане Российской Федерации имеют возможность выступить с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, составлял менее половины избирательного цикла.

Таким образом, Федеральный конституционный закон "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" в части, устанавливающей периоды, в течение которых не допускается инициирование гражданами Российской Федерации референдума Российской Федерации и его проведение, по содержанию норм не противоречит Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 3, 16, 32 и 55.

3. В запросе группы депутатов Государственной Думы утверждается, что Федеральный конституционный закон "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" не соответствует статьям 71 (пункт "в") и 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации и вытекающим из них требованиям Федерального закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" о направлении в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, принятых Государственной Думой в первом чтении, для представления в тридцатидневный срок поправок к ним, при том что до истечения этого срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается (статья 13).

Именно эта процедура, по мнению заявителей, подлежала применению Государственной Думой при принятии оспариваемого Федерального конституционного закона, поскольку внесенные им в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" изменение и дополнение касаются защиты права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, т.е. предмета, относящегося к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Между тем в соответствии с Конституцией Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится как в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "в"), так и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "б" части 1), при том что регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "в"). Из статьи 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации следует, что федеральные конституционные законы принимаются только по предметам ведения Российской Федерации. В силу статьи 84 (пункт "в") Конституции Российской Федерации референдум Российской Федерации назначается и проводится в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Из названных конституционных положений следует, что принятие федерального конституционного закона, направленного на регулирование права граждан на участие в референдуме Российской Федерации - всенародном голосовании граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам общегосударственного значения, определение порядка его подготовки и проведения, находится в ведении Российской Федерации, а не в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Реализуя вытекающее из статьи 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации полномочие, Государственная Дума приняла Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", а затем Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 года внесла в него изменение и дополнение.

Закрепленный Конституцией Российской Федерации порядок принятия федеральных законов, в том числе федеральных конституционных законов (статьи 104-108), не предусматривает направление соответствующего законопроекта по предметам ведения Российской Федерации субъектам Российской Федерации и последующее рассмотрение их предложений и замечаний Федеральным Собранием. Не предусматривает его и Федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации".

Таким образом, статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации, вопреки утверждению заявителей, при принятии Государственной Думой Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" нарушены не были.

4. Конституционность Федерального конституционного закона "О внесении изменения и

дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" по порядку принятия оспаривается заявителями на том основании, что, по их утверждению, данный Федеральный конституционный закон не был одобрен большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, т.е. не менее чем 300 голосами, как того требует статья 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Не оспаривая по существу право депутата голосовать за другого депутата по его поручению, заявители утверждают, что в данном случае 122 депутата, отсутствовавшие на заседании палаты, но передавшие в связи с этим свои голоса другим депутатам, не могут быть признаны участвовавшими в голосовании, поскольку в заявлениях о передаче голоса они не конкретизировали, как именно следует голосовать по законопроекту ("за", "против" или "воздержался").

Вопрос о значении соблюдения процедуры голосования при принятии федеральных законов Государственной Думой уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 20 июля 1999 года по делу о проверке конституционности Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" Конституционным Судом Российской Федерации выражена правовая позиция, согласно которой конституционными нормами о статусе Государственной Думы и порядке ее деятельности обуславливается необходимость нормативно-правового закрепления в Регламенте Государственной Думы процедуры голосования при принятии федеральных законов, предполагающего обеспечение личного участия депутатов в заседаниях и голосовании в ходе законодательного процесса. Наличие такого рода правил и их соблюдение является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка принятия федеральных законов и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов. Вместе с тем принцип личного участия депутата в голосовании не исключает внесения в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер.

В связи с этим в пункт 2 статьи 85 Регламента Государственной Думы ее постановлениями от 21 сентября 1999 года № 4324-II ГД и от 23 октября 2002 года № 3172-III ГД внесены изменения, закрепляющие возможность передачи депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату в случае отсутствия на заседании Государственной Думы. На основе данной нормы, как свидетельствуют материалы настоящего дела, в 1999-2003 годах приняты многие федеральные законы.

Следовательно, проверка конституционности оспариваемого Федерального конституционного закона по порядку принятия фактически означала бы и проверку указанной нормы Регламента Государственной Думы и, соответственно, предreshала бы оценку других законов, принятых в таком же порядке. Между тем конституционность пункта 2 статьи 85 Регламента Государственной Думы (ни в прежней редакции, действовавшей на момент принятия Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", ни в ныне действующей редакции) не оспаривалась ранее и не оспаривается заявителями по настоящему делу.

Таким образом, данный запрос в части, касающейся проверки конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" по порядку принятия с точки зрения его соответствия требованиям статьи 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации, по смыслу части первой статьи 43, статьи 68, части третьей статьи 74 и статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не может быть признан допустимым, а производство по делу - подлежит прекращению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью первой статьи 43, статьей 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" в части, устанавливающей период, в течение которого граждане Российской Федерации не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и проведение такого референдума не допускается, не противоречащим Конституции Российской Федерации, постольку, поскольку - по конституционно-правовому смыслу положений данного Федерального

конституционного закона - период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен во всяком случае составлять не менее двух лет, с тем чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов.

Конституционно-правовой смысл положений Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" по порядку его принятия Государственной Думой, поскольку в данной части запрос не отвечает критерию допустимости, установленному Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации".

3. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.С.Бондарь
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
Л.М.Жаркова
Г.А.Жилин
С.М.Казанцев
М.И.Клеандров
А.Л.Кононов
Л.О.Красавчикова
В.О.Лучин
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
А.Я.Слива
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В.О. ЛУЧИНА**

Не разделяя ряд аргументов и выводов, содержащихся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года по данному делу, и руководствуясь частью первой статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считаю необходимым изложить свое особое мнение.

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1 и 3); граждане Российской Федерации имеют право непосредственно участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2); данное конституционное право гарантируется согласно общепризнанным нормам международного права (статья 17, часть 1).

Федеральным конституционным законом "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" установлено, что граждане Российской Федерации не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в случае, если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы. Проведение референдума Российской Федерации не допускается (за исключением случаев, когда референдум Российской Федерации иницируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации) в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти.

Постановлением от 11 июня 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации признал названный Закон не противоречащим Конституции Российской Федерации в части, устанавливающей период, в течение которого граждане Российской Федерации не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и проведение такого референдума не допускается.

В Постановлении говорится, что референдум и свободные выборы как высшие формы непосредственной демократии имеют собственное предназначение, взаимосвязаны и дополняют друг друга в процессе осуществления народовластия. С этим нельзя не согласиться. Однако вывод о том, что они являются равноценными, не столь очевиден. Из Конституции Российской Федерации скорее следует, что именно референдум - всенародное голосование - является первичной формой народовластия.

Объяснение отсутствия приоритета референдума перед выборами одной лишь различной последовательностью их закрепления в статьях 3 и 32 Конституции Российской Федерации представляется неубедительным. Необходимо исходить прежде всего из социальной и юридической природы этих двух форм народовластия.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что референдум регулируется федеральным конституционным законом, а выборы - федеральным законом. Тем самым посредством иерархии законов референдуму отводится главная роль в системе народовластия. Решение, принятое на референдуме, обладает высшей юридической силой. Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием, а не выборным органом. Решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме Российской Федерации (часть вторая статьи 40 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации"), тогда как итоги выборов могут быть отменены судом в целом либо по отдельным округам. Следует отметить и такой приоритетный признак референдума перед выборами, как двукратная разница минимального "порога явки" граждан на них: соответственно 50% и 25%.

Конституция Российской Федерации не устанавливает ограничений инициирования и (или) проведения референдума, за исключением запрета назначения его исполняющим обязанности Президента Российской Федерации (статья 92, часть 3). В некоторых зарубежных государствах действуют только те ограничения референдума, которые допускаются непосредственно конституцией либо законом, если принятие такого закона прямо предусмотрено конституцией. Между тем Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации" и до внесения в него изменения были предусмотрены различные обстоятельства и даже конкретные вопросы, в связи с которыми проведение референдума исключается.

Согласно Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации "назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом" (статья 84, пункт

"в"). Однако ни Президент, ни Государственная Дума не наделены полномочием ограничивать инициирование и проведение референдума. Федеральные выборные органы - Президент и Государственная Дума - не являются "заменителями" народа, поскольку они, не представляя собой источники власти, лишь осуществляют как представители народа отдельные властные полномочия. Такие полномочия могут быть переданы им по решению самого народа посредством выборов. Вместе с тем выборы не являются самоцелью народа и в демократическом правовом государстве не могут рассматриваться как самодостаточное выражение народовластия.

Право на референдум является неотчуждаемым правом народа, важнейшим практическим инструментом реализации его суверенитета. Истолкование, допускающее ограничение права народа на референдум законом, противоречит статье 16 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Такое ограничение означает присвоение принадлежащих только народу властных полномочий, что запрещено статьей 3 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

В связи с этим нельзя согласиться с представителем Президента в Конституционном Суде Российской Федерации (М.А. Митюковым) в том, что, приняв 12 декабря 1993 года Конституцию Российской Федерации, народ сам позволил ограничивать свое право на референдум (стенограмма заседания Конституционного Суда от 14 мая 2003 года, с. 90 - 90а). Ни одно положение Конституции Российской Федерации подобных ограничений не содержит. И вряд ли народ добровольно поставит себя в такие рамки, в которых фактически отменяются его суверенные права. Постановка же вопроса о проведении референдума в отведенное законом время означает введение прямой зависимости народного волеизъявления от Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации как обязательных участников законотворческого процесса.

В Российской Федерации проведение выборов Президента и депутатов Государственной Думы стало возможным благодаря учреждению на референдуме самих выборных органов. Поэтому выборы не могут обладать приоритетом перед референдумом. И нет оснований утверждать, что выборы - более значимый институт, чем референдум по принятию Конституции Российской Федерации.

В Постановлении Конституционного Суда говорится, что "одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия". Данный вывод представляется спорным, поскольку он опирается скорее на гипотетические, нежели на реальные "объективные обстоятельства". Пока же это всего лишь предположение, требующее проверки практикой. Народ достоин большего уважения и доверия. Он в состоянии, вопреки мнению стороны, принявшей оспоренный Закон, не исказить свое волеизъявление на референдумах и выборах, о чем свидетельствует одновременное проведение 12 декабря 1993 года выборов в Государственную Думу и Совет Федерации и референдума по принятию Конституции Российской Федерации.

Существенно ограничив время для проведения референдума, федеральный законодатель умалил демократические начала Российской Федерации. Фактически оспоренным Законом нарушена одна из основ конституционного строя Российской Федерации - народовластие (статья 3, часть 1, Конституции Российской Федерации), которое нельзя рассматривать как периодическое (фрагментарное) право народа непосредственно осуществлять свою власть.

Вывод Конституционного Суда о том, что оспоренный Закон не противоречит Конституции Российской Федерации, не в полной мере согласуется с положениями мотивировочной части Постановления, в которой установлено, что обстоятельства, препятствующие референдуму, Конституцией не предусмотрены; федеральный законодатель не может умалять само принадлежащее гражданам Российской Федерации право на участие в референдуме, вводить несоразмерные ограничения.

Периодичность выборов не может определяться исходя исключительно из четырехлетнего срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы. Это фактически признал и сам Конституционный Суд, констатируя, что положения оспоренного Закона "соотнесены со сложившимися к настоящему моменту сроками проведения выборов".

Трудно согласиться с интерпретацией Конституционным Судом так называемых избирательных циклов. Сам по себе избирательный цикл (периодичность выборов) не является неизменной величиной; достаточно указать на возможность приведения в действие конституционных механизмов роспуска Государственной Думы, отставки Правительства или досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации.

Конституционный Суд признал оспоренный Закон не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку - по выявленному им конституционно-правовому смыслу положений данного Закона - "период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен во всяком случае составлять не менее двух лет, с тем чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов". Однако именно этим условиям и не отвечают оспоренные положения. Они увеличивают время, в течение которого проведение референдума невозможно. Конституционный Суд фактически создал "квазинорму",

установив новые условия действия оспоренного Закона.

Конституционный Суд, обязывая органы государственной власти в течение четырехлетнего избирательного цикла обеспечить проведение не менее двух референдумов, идеализировал конституционное развитие общества и сложившиеся к настоящему моменту сроки проведения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. Такой подход означает, что федеральные выборные органы всякий раз будут осуществлять свои полномочия четыре года, без их досрочного прекращения по каким-либо основаниям, что может не совпадать с избирательной практикой.

Решение Конституционного Суда в случае подготовки референдума Российской Федерации блокирует применение положений статей 92 (часть 2), 93, 109 (части 1 и 2), 111 (часть 4), 117 (части 3 и 4) Конституции Российской Федерации, предусматривающих основания прекращения полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, и их неизбежное следствие - новые досрочные выборы.

Оспоренный Закон свидетельствует об усилении тенденции к расширению перечня оснований либо запрета референдума, либо ограничения его различными жесткими режимными формулами (условиями). Он запрещает миллионам граждан выступать с инициативой о проведении референдума в последний год полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы. Полномочия Президента могут быть прекращены по истечении их конституционного срока (4 года), стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, в случае досрочной отставки добровольно или отрешения от должности. Статья 92 (часть 3) Конституции Российской Федерации запрещает назначать референдум и исполняющему обязанности Президента, т.е. Председателю Правительства. Полномочия Государственной Думы прекращаются по истечении конституционного срока (4 года), после трехкратного отклонения представленной Президентом кандидатуры Председателя Правительства, после повторного выражения недоверия Правительству по собственной инициативе либо в случае однократного отказа в доверии Правительству, если вопрос о доверии поставлен Председателем Правительства (в последнем случае вопрос о роспуске статья 117 (часть 4) Конституции позволяет решать Президенту).

Последним годом полномочий Президента или Государственной Думы может стать практически любой период времени. Например, если референдум удалось инициировать в период между избирательными кампаниями и последним годом полномочий Президента или Государственной Думы, то уже в процессе подготовки референдума, которая при условии выполнения всех требований закона занимает не менее 8 месяцев, проведение референдума может быть запрещено по любому основанию прекращения полномочий федерального выборного органа, поскольку во всех названных случаях день прекращения полномочий является днем отсчета последнего года полномочий и начала внеочередной избирательной кампании. Тем самым всякое досрочное прекращение полномочий выборного органа неизбежно повлечет придание запрету об инициировании референдума обратной силы при каждом таком инициировании.

Приведенный в Постановлении арифметический подсчет периодов времени для проведения референдума, остающихся в промежутках между выборами Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы (а в перспективе, возможно, и Совета Федерации, на что указывает упоминание в оспоренном Законе наряду с Президентом и Государственной Думой "иных" федеральных выборных органов), сам по себе является неопределенно длительным ограничением, поскольку означает проведение референдумов по "остаточному" от времени проведения выборов принципу. При наличии и иных условий, с которыми Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" связывает невозможность проведения референдума, реализация права на референдум может быть отсрочена на весь избирательный цикл, т.е. фактически запрещена.

Запретить проведение референдума можно и на основании других положений федерального законодательства. Например, статья 12 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" устанавливает месячный срок, в течение которого Конституционный Суд Российской Федерации должен направить Президенту Российской Федерации принятое по его запросу решение о соблюдении требований подготовки к референдуму. Однако ни данным Законом, ни Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" не установлены сроки рассмотрения такого запроса. Учитывая продолжительные сроки рассмотрения Конституционным Судом различных запросов, можно легко дотянуть такое рассмотрение до очередного "последнего года полномочий".

Статья 4 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" исключает проведение референдума в условиях военного или чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения. Однако статья 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" исключает проведение референдума и в случае введения военного или чрезвычайного положения на (любой) части территории Российской Федерации. В современной Российской Федерации территория для введения чрезвычайного положения найдется всегда, что позволит ввести соответствующее

положение на срок "до последнего года полномочий".

Закон запретил выступать с инициативой о проведении референдума "только" двум и более миллионам граждан (называя их "субъекты", хотя в данном случае это единый "субъект"), но не отказывает в этом Конституционному Собранию. Тем самым два (всего два во всей Российской Федерации) субъекта - инициатора референдума ставятся в неравные условия в выступлении с инициативой референдума. Получается, что если инициатива о проведении референдума исходит от Конституционного Собрания, то она не способна "исказить свободное волеизъявление граждан" и породить прочие негативные явления, к которым, как убеждали представители стороны, издавшей оспоренный Закон (и с которыми фактически согласился Конституционный Суд), приведет инициатива проведения всенародного голосования, от народа и исходящая.

Что касается периода избирательной кампании, во время которой Закон запретил миллионам граждан выступать с инициативой о проведении референдума, то он устанавливается не федеральным конституционным, а федеральным законом. Поэтому в дальнейшем, не затрагивая содержание Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации", но изменив сроки какой-либо федеральной избирательной кампании (Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы), можно также запретить выступать с инициативой о проведении референдума.

Конституция Российской Федерации принята, как известно, с использованием референдума. Акт высшей юридической силы, принятый всенародным голосованием, исключает принятие актов нижестоящей юридической силы, позволяющих отстранять народ от референдума. В противном случае народ был бы лишен абсолютной, только ему присущей правосубъектности. Народ, учредивший основы конституционного строя, вправе во всякое время своей непосредственной властью, являющейся высшей перед властью любых (выборных и не выборных) органов, изменить эти основы. Поэтому только народ (опять же путем референдума) вправе решать, когда и по каким вопросам можно или нельзя проводить референдум. На мой взгляд, условия и порядок проведения референдума в их главных, основных моментах должны устанавливаться самим народом.

Оспоренный Закон непосредственно не затрагивает право на участие граждан Российской Федерации в референдумах субъектов Российской Федерации или местных референдумах. Однако это не означает, что право граждан на референдум не ограничено.

Во-первых, Конституция Российской Федерации не разделяет право на референдум в зависимости от территории его проведения. Во-вторых, сведение права на участие в референдуме к референдумам субъектов Российской Федерации или местным референдумам означает невозможность непосредственного участия граждан Российской Федерации в решении вопросов федерального (общероссийского) значения. В-третьих, поскольку статья 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации предписывает установление системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, а именно их фактически изменяет оспоренный Закон, то в ближайшее время следует ожидать аналогичные запреты на референдумы субъектов Российской Федерации, а затем и на местные референдумы.

Не вызывает сомнения истинная - политическая - цель принятия оспоренного Закона, а именно в связи с подготовкой референдума по инициативе КПРФ. Как следует из материалов дела, кампания данного референдума Российской Федерации началась до избирательной кампании Государственной Думы и Президента Российской Федерации и до того, как последний год полномочий Государственной Думы и Президента Российской Федерации начал свой отсчет.

14 сентября 2002 года в Краснодаре была образована инициативная группа по проведению референдума Российской Федерации, 17 сентября 2002 года собранные ею документы поступили в избирательную комиссию Краснодарского края. Но 18 - 20 сентября Государственная Дума поспешно принимает оспоренный Закон, 25 сентября его одобряет Совет Федерации, 27 сентября подписывает Президент. По этому поводу откровеннее других выразился В.В. Гребенников - представитель стороны, принявшей оспоренный Закон: "Политически неверно было, на наш взгляд, давать возможность организовывать проведение кампании по проведению референдума... необходимо как можно быстрее принять закон, препятствующий организации обсуждавшегося референдума" (стенограмма заседания Конституционного Суда от 14 мая 2003 года, с. 44 - 45).

Избирательная комиссия Краснодарского края, ссылаясь на оспоренный Закон, 1 октября 2002 года отказала в регистрации инициативной группе по проведению референдума. Это было сделано несмотря на то, что процесс подготовки референдума в соответствии с законом уже был начат. Тем самым оспоренный Закон и основанное на нем правоприменительное решение проигнорировали правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который в Постановлении от 10 июля 1995 года по делу о проверке конституционности части 2 статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" указал на то, что изменением правил в процессе уже начатых выборов в Государственный Совет Чувашской Республики был нарушен принцип равного избирательного права, соблюдение которого является необходимым условием свободных выборов (статья 3, часть 3, Конституции Российской Федерации). Этот вывод вполне применим и к ситуации, сложившейся при подготовке данного референдума.

Изменение правил начавшегося, длящегося процесса назначения и проведения референдума противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку создает неопределенность в реализации права граждан на участие в референдуме и нарушает их законные интересы.

Исключительно политическое основание принятия оспоренного Закона приводится и в краткой пояснительной записке к его проекту, подписанной депутатами - руководителями ряда фракций.

Уверен, что не будь подготовки данного референдума, вряд ли был бы принят оспоренный Закон, тем более в столь поспешном порядке. Он не только сделал невозможным данный референдум, но и ввел чрезмерные ограничения на все последующие референдумы. Это противоречит Конституции Российской Федерации и Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы N 1121 "Об инструментах участия граждан в представительной демократии" (1997 г.), в которой подчеркнута необходимость расширения возможностей для непосредственного участия граждан в политической жизни. Парламентская Ассамблея акцентировала внимание на том, что связанные с проведением референдума злоупотребления не должны заслонять его реальную цель - обеспечить осуществление представительной демократии с все более широким привлечением граждан, участие которых консолидирует демократию и укрепляет доверие граждан к властям.

Соотнесение данных положений с оспоренным Законом дополнительно подчеркивает его негативное значение, выражающееся в сужении возможностей участия граждан в политической жизни, нарушении баланса между ответственностью властей и избирателей в принятии решений, лишении большинства права высказать свои мнение и убеждения, ослаблении доверия граждан к властям, создании препятствий к консолидации общества на основе демократических институтов. По сути, для референдума создан особый юридический режим, противоречащий Конституции Российской Федерации.

А.И. Лукьянов - представитель группы депутатов Государственной Думы, направившей в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", в своем выступлении сделал вывод, что "речь идет о фактической ликвидации института референдума как главной конституционной формы выражения воли и интересов российского народа. На бумаге право на референдум сохраняется, а на деле оно практически отбирается у народа, каждого гражданина Российской Федерации и превращается в юридическую фикцию". Подтверждение Конституционным Судом конституционности названного Закона сделало право на референдум Российской Федерации, возможно, самым нереализуемым положением Конституции.

Установление периодов, в течение которых допускается либо не допускается инициирование гражданами референдума Российской Федерации и его проведение, признано Конституционным Судом не противоречащим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 16, 32 и 55. Тем самым в стране "узаконено" отношение к референдуму как неоднозначному политическому институту, использование которого отдается на усмотрение органов власти. Референдум по-прежнему воспринимается как инструмент "управляемой демократии", а не реально необходимая и доступная форма народовластия.

2. Конституция Российской Федерации содержит весьма фрагментарные положения о порядке принятия Государственной Думой федеральных конституционных законов. Лишь в ее статье 108 (часть 2) предусмотрено общее требование о том, что федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В этих условиях возрастает значение соблюдения положений о порядке принятия законов, установленных в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 101, часть 4) Регламентом Государственной Думы. Поэтому оценка конституционности закона по порядку принятия может быть дана только во взаимосвязи с положениями Регламента, имеющего общеобязательное значение. Именно посредством положений Регламента заявитель обосновывал неконституционность Закона по порядку принятия.

Материалы дела, представленные и подтвержденные в заседании Конституционного Суда, свидетельствуют о том, что заявители просили проверить оспоренный Закон с точки зрения практики применения Регламента Государственной Думы. Принятие Закона происходило с неоднократными нарушениями Регламента. Голосование по законопроекту в первом чтении в Государственной Думе проходило при отсутствии кворума (300 депутатов), что согласно пункту 6 статьи 87 Регламента Государственной Думы, на который ссылались заявители, обязывало председательствующего перенести голосование на следующее заседание Государственной Думы. Данный императив Регламента не был выполнен, что означало неконституционность всех последующих действий по принятию Закона. Что касается содержания норм Закона, то нет необходимости оценивать его конституционность, если доказана неконституционность формы.

Доверенности депутатов Государственной Думы, отсутствовавших при принятии оспоренного Закона, при обнаружении неопределенности в конституционности федерального конституционного закона по порядку принятия могут иметь значение лишь в том случае, если в заседании Государственной Думы принимало непосредственное участие (фактически присутствовало) не менее

300 депутатов, т.е. имелся кворум. Однако при принятии оспоренного Закона кворум отсутствовал. Подтверждение конституционности подобной практики голосования может привести к тому, что по всем законам можно будет проводить голосование при участии в заседании Государственной Думы нескольких депутатов, на имя которых от других депутатов будут выданы сотни доверенностей. Это противоречит сущности и предназначению Государственной Думы как палаты представительного органа государственной власти.

В этой связи нельзя согласиться с В.В. Гребенниковым в том, что "Государственная Дума как единственный источник определения процедуры своей деятельности в принципе не связана никакими процедурными нормами, кроме тех, которые она сама для себя установит" (стенограмма заседания Конституционного Суда от 13 мая 2003 года, с. 132). Порядок принятия законов, допускающий голосование при отсутствии кворума, не может быть признан соответствующим статье 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации, даже если это предусмотрено Регламентом Государственной Думы.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 года при разъяснении понятия "общее число депутатов Государственной Думы" следует исходить из того, что согласно статье 3 (часть 1) Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Конституционная характеристика Федерального Собрания как органа народного представительства предполагает, что возможная неполнота состава его палат не должна быть значительной, ибо в противном случае его представительный характер может быть поставлен под сомнение.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года установлено, что голосование за отсутствовавших в заседании депутатов нарушает предписание Регламента Государственной Думы о необходимости личного голосования. "Соблюдение этого предписания как направленного на урегулирование существенных элементов порядка принятия федеральных законов, - указывается в Постановлении, - по смыслу статьи 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации, является обязательным... Конституционно-правовой смысл соблюдения требования Регламента Государственной Думы о личном участии депутата в голосовании является обязательным для всех участников законодательного процесса (статьи 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). Это означает, что нарушение данного требования при принятии федерального закона, допущенное после вступления в силу настоящего Постановления, может служить основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия".

Между тем изложенные в Постановлении от 11 июня 2003 года новые правовые позиции Конституционного Суда входят в противоречие с вышеприведенными или, по меньшей мере, ими не учитываются.

Кроме того, согласно пункту 8 статьи 87 Регламента Государственной Думы "если не зафиксирована техническая неисправность абонентского устройства депутата, то результаты голосования после их объявления пересмотру не подлежат". Во взаимосвязи с ним находится положение пункта 2 статьи 119 Регламента, в соответствии с которым, если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, он считается отклоненным без дополнительного голосования. Заявлений о неисправности абонентского устройства от депутатов Государственной Думы не поступало. Это означает, что законопроект в той же редакции не мог ставиться на голосование ни в тот же день, ни в какой-либо другой. Тем не менее законопроект в первом чтении, несмотря на его трехкратное отклонение, ставился на голосование в течение одного дня (18 сентября 2002 г.) четыре раза.

Итак, суть моей позиции состоит в том, что Федеральный конституционный закон "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" не соответствует Конституции Российской Федерации как по содержанию норм, так и по порядку принятия, поскольку, во-первых, принят в ненадлежащей процедуре и, во-вторых, нарушает право многонационального народа Российской Федерации на референдум и право граждан на участие в референдуме.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В.Г. ЯРОСЛАВЦЕВА**

Постановлением от 11 июня 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащим Конституции Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" в части, устанавливающей период, в течение которого граждане Российской Федерации не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и проведение такого референдума не допускается.

Полагая, что названным Законом нарушаются конституционное право народа Российской Федерации на референдум и право граждан на участие в референдуме, считаю необходимым высказать особое мнение по данному делу.

1. Согласно Конституции Российской Федерации единственный источник власти в Российской Федерации - ее многонациональный народ, высшим непосредственным выражением власти которого являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1 и 3); граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы публичной власти и участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2). Эти права признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1).

Народовластие, таким образом, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

Провозглашая принцип народовластия, Конституция Российской Федерации не закрепляет определенный порядок назначения и проведения референдума, а предусматривает полномочие Президента Российской Федерации назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (статья 84, пункт "в"). Единственное конституционное ограничение - запрет на назначение референдума исполняющим обязанности Президента Российской Федерации (статья 92, часть 3, Конституции Российской Федерации). Иных ограничений, касающихся назначения и проведения референдума, в Конституции Российской Федерации не содержится, как не содержится в ней и волеизъявление народа на делегирование Федеральному Собранию полномочий закреплять соответствующие ограничения в федеральном законе.

Между тем конституционное законодательство демократических государств подтверждает неизменное правило: конституция либо непосредственно предусматривает ограничения, касающиеся назначения и проведения референдума, либо устанавливает, что порядок проведения референдума определяется законом, в котором могут содержаться положения об ограничении проведения референдума; однако в последнем случае явно и недвусмысленно реализуется волеизъявление народа на делегирование полномочий соответствующему законодательному органу государства. Такое положение в Конституции Российской Федерации не закреплено.

Конституционные основы института референдума Российской Федерации как одной из форм непосредственного выражения принадлежащей народу власти конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 10 октября 1995 года "О референдуме Российской Федерации" (в редакции от 27 сентября 2002 года) и Федеральном законе от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в редакции от 27 сентября 2002 года), устанавливающих принципы, порядок назначения, подготовки и проведения референдума. Эти законы без надлежащего волеизъявления народа содержат положения об обстоятельствах и условиях, исключающих назначение и проведение референдума.

Статьей 4 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" установлено, что референдум Российской Федерации не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения; повторный референдум Российской Федерации не проводится в течение года после дня официального опубликования результатов референдума Российской Федерации с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса.

Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 года статья 8 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" была дополнена частью третьей, в соответствии с которой субъекты, упомянутые в пункте 1 части первой той же статьи ("не менее, чем два миллиона граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации"), не могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории

Российской Федерации в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом, а также в случае, если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Тем же Законом от 27 сентября 2002 года часть четвертая статьи 12 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" изложена в новой редакции: "Проведение референдума Российской Федерации не допускается (за исключением случаев, когда референдум Российской Федерации иницируется в соответствии с международными договорами Российской Федерации) в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, или если проведение референдума Российской Федерации приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, иных выборных федеральных органов государственной власти".

Часть первая статьи 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" исключает назначение и проведение референдума "в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения". При этом согласно части четвертой той же статьи "установление иных обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума, кроме указанных в настоящей статье, не допускается".

Как видно из приведенных положений, существует явное противоречие в отношении ограничений на назначение и проведение референдума Российской Федерации: статья 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" содержит только одно основное обстоятельство ограничения, а именно военное или чрезвычайное положение, оспариваемый же Закон, устанавливая период сроком почти в два года, в течение которого назначение и проведение референдума не допускается, вводит тем самым дополнительные ограничения, что является не соразмерным конституционно значимым целям и фактически приводит к ликвидации института референдума.

Кроме того, норма статьи 12 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" в новой редакции содержит положение об "иных выборных федеральных органах государственной власти". Что подразумевается под иными органами, в Законе не раскрыто, в связи с чем данная норма является неконституционной и вследствие ее неопределенности, т.е. нарушает статью 19 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, оспариваемые нормы Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" противоречат статьям 3, 32 и 19 Конституции Российской Федерации.

2. Согласно части первой статьи 8 Федерального конституционного закона Российской Федерации "О референдуме Российской Федерации" инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит, в частности, "не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации". Порядок ее реализации установлен статьей 9 названного Закона, предусматривающей, что "каждый гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме Российской Федерации... не позднее чем за шесть месяцев до обращения с инициативой о проведении референдума Российской Федерации могут образовать инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы о проведении референдума Российской Федерации".

Процедура проведения референдума проходит несколько стадий: образование инициативной группы и ее регистрация, собирание подписей двух миллионов граждан и реализация инициативы для проведения референдума, назначение референдума, подготовка к проведению референдума, голосование на референдуме, определение результатов референдума, опубликование и вступление в силу решения, принятого на референдуме.

Согласно этому порядку 14 сентября 2002 года в городе Краснодаре была образована инициативная группа по проведению референдума Российской Федерации, а 17 сентября 2002 года все необходимые документы, собранные членами инициативной группы, поступили в избирательную комиссию Краснодарского края, т.е. была пройдена первая стадия процедуры назначения референдума. 18 - 20 сентября 2002 года Государственная Дума в ускоренном порядке принимает Федеральный конституционный закон "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", который 25 сентября 2002 года одобряет Совет Федерации, а 27 сентября 2002 года подписывает Президент Российской Федерации. Соответственно, 1 октября 2002 года избирательная комиссия Краснодарского края принимает решение об отказе в регистрации инициативной группы, ссылаясь в основном на Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года.

Между тем период избирательной кампании и последний год полномочий Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы приходится на период с 14 декабря 2002

года по 5 мая 2004 года. Из этого следует, что избирательная кампания на момент отказа в регистрации инициативной группы еще не началась, а указанный в Законе последний год полномочий Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы не начал свой отсчет.

Таким образом, первая стадия процедуры назначения референдума (образование инициативной группы) была проведена до начала периода избирательной кампании и до начала последнего года полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, т.е. граждане начали реализовывать свое конституционное право на участие в референдуме.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 июля 1995 года по делу о проверке конституционности части 2 статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики", изменением правил в процессе уже начатых выборов в Государственный Совет Чувашской Республики был нарушен принцип равного избирательного права, соблюдение которого является необходимым условием свободных выборов (статья 3, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Аналогичная ситуация сложилась и в данном случае. Изменение правил уже начавшегося, длящегося процесса назначения и проведения референдума недопустимо, противоречит Конституции Российской Федерации, так как порождает неопределенность в реализации права на референдум, нарушает права и законные интересы всех граждан, народа в целом.

3. Понимая особую значимость права народа на референдум Российской Федерации и права граждан на участие в нем, федеральный законодатель в 1995 году принял Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" в полном соответствии с порядком рассмотрения законопроектов, установленным главой 13 Регламента Государственной Думы. В частности, после принятия законопроекта в первом чтении он был направлен в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации с целью представления поправок, как того требует статья 119 Регламента. Тем самым при обсуждении законопроекта в регионах была реализована возможность выявить, хотя бы и опосредованно, волеизъявление народа на введение определенных ограничений проведения референдума Российской Федерации.

Следовательно, правоприменительное решение создало конституционно-правовой прецедент по порядку принятия Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации". Это решение не подвергалось сомнению и не оспаривалось. Соответствующая правовая позиция, в силу которой правоприменительное решение может выступать в качестве конституционно-значимого факта, нашла свое закрепление в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации.

Между тем при принятии Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" указанная процедура соблюдена не была. Иными словами, сам Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" был принят в одной процедуре, а изменение и дополнение, вводящие новые чрезмерные ограничения на назначение и проведение референдума Российской Федерации, - в другой, "ускоренной" процедуре, без выявления, хотя бы и в опосредованной форме, волеизъявления народа, что является грубым нарушением прав и свобод граждан (статьи 3, 19 и 32 Конституции Российской Федерации).

Из объяснений представителя Государственной Думы В.В. Гребенникова в заседании Конституционного Суда Российской Федерации усматривается, что выявление волеизъявления народа даже не предусматривалось. Цель принятия оспариваемого Закона депутат сформулировал предельно ясно: "Политически было, на наш взгляд, на взгляд людей, которые отстаивают точку зрения, связанную с принятием этого Закона, политически неверно было, на наш взгляд, давать возможность организовывать проведение кампании по проведению референдума в период, когда у страны, у общества, у органов государственной власти очень много задач, для выполнения которых не хватает сил, времени, денег, и поэтому мы считали, что необходимо как можно быстрее принять закон, препятствующий организации обсуждавшегося референдума" (лл. 44 - 45 стенограммы).

Таким образом, Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" не соответствует Конституции Российской Федерации и по порядку принятия.