

В. Б. Сычев*

ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДЕЛ О СООТВЕТСТВИИ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ ВОПРОСА, ПРЕДЛАГАЕМОГО НА РЕФЕРЕНДУМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Следует различать процедуры проверки конституционности вопросов, выносимых на референдум, и инициативы референдума, которые, по мнению автора, являются самостоятельными процедурами конституционного контроля. Конституционный Суд РФ проверяет на соответствие Конституции РФ вопрос, выносимый на референдум РФ. Правом на обращение по данной категории дел обладает только Верховный Суд РФ. Основанием для рассмотрения дела является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ предложенный вопрос референдума; обжалование в Верховный Суд РФ решения ЦИК России, которым утверждено ее заключение о несоответствии вопроса референдума Конституции РФ. Повод для рассмотрения дела — обращение в форме запроса. Запрос допустим, если ЦИК России приняла решение о несоответствии вопроса референдума Конституции РФ и такое решение было обжаловано в Верховный Суд РФ. Предметом проверки по рассматриваемой категории дел является вопрос, предлагаемый на референдум РФ. Основными критериями проверки такого вопроса является его содержание с точки зрения соответствия Конституции РФ, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ. Представляется необходимым установить процессуальный срок для рассмотрения данной категории дел. По итогам рассмотрения дела может быть принято решение о конституционности или неконституционности вопроса, предлагаемого на референдум. Юридическим последствием решения о конституционности вопроса референдума, как представляется, должно быть признание Верховным Судом РФ решения ЦИК России незаконным. Юридическое последствие решения о неконституционности вопроса референдума — прекращение процедур по реализации референдума. В статье делается вывод о том, что производство по делам о проверке конституционности вопроса, выносимого на федеральный референдум, является самостоятельной процедурой конституционного контроля, обладающей собственной спецификой, в связи с чем необходимо введение в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» главы, посвященной данной процедуре.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, конституционный контроль, конституционное правосудие, конституционная юстиция, конституция, референдум, инициатива референдума, вопрос референдума, конституционная законность, конституционность.

© Сычев В. Б., 2018

* Сычев Виталий Борисович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского
v.b.s.2@mail.ru
410012, Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.136.3.076-085

Конституционный контроль является важным механизмом обеспечения конституционности, а также стабильности конституционного строя. Поэтому должны существовать различные процедуры, направленные на те или иные аспекты поддержания конституционности. Так, большинство существующих в России процедур конституционного контроля (причем наиболее часто применяющихся) связано с проверкой конституционности наиболее значимых источников права. В основном конституционный контроль носит последующий характер, но в то же время в некоторых случаях необходим и предварительный конституционный контроль. Как правило, это обусловлено необходимостью проверки международных договоров или соблюдения процедур, имеющих особое конституционное значение. Указанный контроль в России применяется к не вступившим в силу международным договорам, вопросам, выносимым на федеральный референдум, инициативе такого референдума, процедуре выдвижения обвинения против Президента РФ. Проверка вопросов, выносимых на референдум, направлена на недопущение проведения референдума, результатом которого будет принятие неконституционного решения, что может привести к значительным неблагоприятным последствиям. Поэтому такая проверка должна проводиться до того, как тот или иной вопрос будет вынесен на референдум.

Следует различать процедуры проверки конституционности вопросов, выносимых на референдум (ч. 17 ст. 15 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹), и самой инициативы референдума (ч. 1 ст. 20 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»).

А. В. Дагуев отмечает, что производство по делам о проверке конституционности инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума, по существу, имеет два подвида:

производство о соответствии Конституции инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума по запросу Президента РФ в соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и производство о проверке конституционности предложенного вопроса (предложенных вопросов) референдума по запросу Верховного Суда РФ в соответствии с ч. 17 ст. 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»².

Но эти процедуры существенно отличаются, так как первая из них является факультативным конституционным контролем (проводящимся только в случае наличия запроса Верховного Суда РФ) и предполагает спор о конституционности вопроса, выносимого на референдум, а вторая — обязательным конституционным контролем (проводящимся в силу закрепления обязательности такой процедуры в законе) и вызвана не необходимостью разрешения спора о конституционности, а особой конституционной значимостью референдума и принимаемых в ходе его осуществления решений. Вследствие этого представляется необходимым выделение самостоятельной процедуры конституционного контроля: производства по делам о проверке конституционности предложенного вопроса (вопросов) референдума.

О. В. Брежнев в связи с этим отмечает, что процедура проверки инициативы референдума не предполагает в качестве основания обязательного возникновения конституционно-правового спора и состязательности сторон, проверка вопросов, выносимых на референдум, не является обязательной частью процедуры реализации инициативы проведения референдума³.

Полномочие Конституционного Суда РФ на рассмотрение дел данной категории предусмотрено п. 5.1 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴.

¹ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710 ; 2017. № 25. Ст. 3589.

² См.: Дагуев А. В. Виды производств и их особенности в конституционном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 14, 29.

³ См.: Брежнев О. В. Судебный конституционный контроль при реализации инициативы проведения референдума Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Государство и право. 2010. № 3. С. 6—7, 12.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 ; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 2.

Проверка конституционности вопроса, выносимого на федеральный референдум, является предварительным факультативным постановляющим конкретным материальным внешним судебным конституционным контролем. Конкретный характер данного вида конституционного контроля обусловлен тем, что обращение в Конституционный Суд РФ должно быть обусловлено конкретной конституционно-правовой ситуацией (обжалованием решения Центральной избирательной комиссии РФ). Материальным указанный контроль является в силу того, что вопрос, выносимый на референдум, проверяется только по содержанию.

И. Ю. Остапович отмечает, что рассмотрение дел о проверке конституционности вопросов, выносимых на референдум, является предварительным конституционным контролем, осуществляемым в целях обеспечения общественной стабильности⁵.

Следует отметить, что упоминание о необходимости проверки Конституционным Судом РФ конституционности вопросов, выносимых на референдум, было введено в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 24.04.2008⁶, а соответствующее полномочие было введено в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» 04.06.2014⁷ после принятия решения Конституционным Судом РФ, в котором было указано, что споры о том, отвечает ли выносимый на референдум вопрос требованиям закона, включая споры по поводу соответствия вопроса референдума Конституции РФ, по поводу возможного ограничения, отмены или умаления им общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, а также конституционных гарантий таких прав и свобод, т.е. споры, конституционные по своей

природе, должны разрешаться органом конституционного контроля, а установление подконтрольности Центральной избирательной комиссии РФ суду общей юрисдикции в части разрешения споров конституционного характера, т.е. неадекватное определение федеральным законодателем подведомственности судам соответствующих дел, не обеспечивает предусмотренные самой Конституцией РФ гарантии судебной защиты основ конституционного строя, в том числе верховенства и прямого действия Конституции РФ, а также прав и свобод человека и гражданина, вследствие чего федеральному законодателю надлежит урегулировать в федеральном конституционном законе соответствующие полномочия по судебному конституционному контролю с учетом юридической природы и характера возникающих в процессе подготовки и проведения референдума РФ споров как конституционных⁸.

Ранее законодательство предусматривало только проверку конституционности инициативы проведения референдума. Таким образом, на данный момент проверка конституционности вопросов, выносимых на референдум, является единственной процедурой конституционного контроля, которая введена на основании решения Конституционного Суда РФ.

К сожалению, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» регламентирует только полномочие Конституционного Суда РФ на рассмотрения дел о проверке вопросов, выносимых на референдум, и вид принимаемого по данной категории дел решения, а Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» — также субъект права на обращение в Конституционный Суд РФ и юридические послед-

⁵ См.: Остапович И. Ю. Перспективы совершенствования деятельности судебного конституционного контроля в Российской Федерации в сфере организации и проведения референдума // Российский судья. 2014. № 12. С. 35.

⁶ Федеральный конституционный закон от 24.04.2008 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1754.

⁷ Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа» // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

ствия итогового решения. Соответствующей главы, регламентирующей указанную процедуру конституционного контроля, в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» нет, что приводит к возникновению ряда вопросов об особенностях рассматриваемой процедуры. Вследствие этого необходимо подробное рассмотрение особенностей процедуры проверки конституционности вопроса, выносимого на референдум.

При раскрытии данной процедуры конституционного контроля следует остановиться на таких ее аспектах, как полномочие Конституционного Суда РФ; субъекты, имеющие право на обращение в Конституционный Суд РФ по данной категории дел; повод и основание для рассмотрения дела; допустимость обращения; предмет и критерии (пределы) проверки; юридические последствия принятия обращения к рассмотрению; итоговое решение и его юридические последствия.

Н. А. Басургина отмечает, что в зарубежных странах сложилось три вида полномочий органов конституционного контроля в сфере референдумов: контроль процедуры проведения референдума, проверка формулировки вопроса, выносимого на референдум, и проверка законопроекта, выносимого на референдум⁹.

Конституционный Суд РФ проверяет на соответствие Конституции РФ вопрос, выносимый на референдум Российской Федерации, в соответствии с Федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума Российской Федерации (п. 5.1 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Правом на обращение в Конституционный Суд РФ по данной категории дел обладает исключительно Верховный Суд РФ. Причем исходя из ч. 17 ст. 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», он обязан обратиться в Консти-

туционный Суд РФ в случае, если из заключения Центральной избирательной комиссии РФ, утвержденного ее решением, следует, что данное решение принято в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума Конституции РФ.

Следует поддержать предложение Н. В. Витрука о расширении перечня субъектов обращения в Конституционный Суд РФ по данной категории дел за счет включения в него Центральной избирательной комиссии РФ, инициативной группы¹⁰.

Н. В. Витрук считал, что основанием для рассмотрения дела о проверке конституционности вопроса, выносимого на референдум, является обязательность рассмотрения дела¹¹.

Представляется, что основанием для рассмотрения дела о проверке конституционности вопроса, выносимого на референдум, является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ предложенный вопрос (предложенные вопросы) референдума, в связи с предполагаемой неконституционностью которого (которых) Центральная избирательная комиссия РФ утвердила заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным законом. Можно сформулировать данное основание и как обжалование в Верховный Суд РФ решения Центральной избирательной комиссии РФ, которым утверждено ее заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным законом, если из него следует, что данное решение принято в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума Конституции РФ.

Поводом для рассмотрения дела является обращение в Конституционный Суд РФ в форме запроса, отвечающее требованиям закона.

По мнению Н. В. Витрука, критериями допустимости запроса по делу о проверке вопроса референдума являются наличие жалобы в Верховный Суд РФ и констатация Центральной

⁹ См.: Басургина Н.А. О необходимости использования института судебного конституционного контроля при проведении референдумов в Республике Беларусь // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 42.

¹⁰ См.: Витрук Н. В. Производство в Конституционном Суде Российской Федерации по рассмотрению дела о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума Российской Федерации по поставленному вопросу (поставленным вопросам) референдума // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 2. С. 11 ; Он же. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2012. С. 524.

¹¹ См.: Витрук Н. В. Производство в Конституционном Суде Российской Федерации... С. 12.

избирательной комиссией РФ несоответствия Конституции РФ вопроса референдума¹².

А. В. Дагуев выделяет два критерия допустимости: 1) ЦИК России приняла заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума требованиям ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», и это решение ЦИК России обжаловалось в Верховный Суд РФ; 2) Верховный Суд РФ обнаружил в ходе рассмотрения дела, что вопрос (вопросы) референдума не соответствует (не соответствуют) Конституции РФ и обратился в Конституционный Суд РФ¹³.

Представляется, что обращение Верховного Суда в Конституционный является поводом для рассмотрения дела, а не критерием допустимости, так как обстоятельства, являющиеся критериями допустимости обращения, должны существовать до обращения в Конституционный Суд РФ. Кроме того, Верховный Суд РФ обязан обратиться в Конституционный Суд РФ уже в силу того, что, по мнению Центральной избирательной комиссии РФ, выраженному в ее решении, предлагаемый вопрос референдума не соответствует Конституции РФ, независимо от его позиции по данному вопросу.

Критерием допустимости запроса должно быть наличие следующих обстоятельств:

1) принятие заключения Центральной избирательной комиссии РФ, утвержденного ее решением, о несоответствии вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным законом, из которого следует, что данное решение принято в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума Конституции РФ;

2) обжалование такого решения в Верховный Суд РФ (если при этом заявитель считает, что вопрос, выносимый на референдум, соответствует Конституции РФ).

Для запроса о проверке конституционности вопроса или проекта нормативного акта, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено вступившим в силу международным договором РФ, критерием допустимости, как представляется, также должно быть отсутствие прямого закрепления такой формулировки вопроса или проекта нормативного

акта в международном договоре, поскольку в рамках рассматриваемой процедуры не должна осуществляться проверка конституционности вступившего в силу международного договора.

Предметом проверки по данной категории дел является вопрос, предлагаемый на референдум РФ, в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума РФ, который, по мнению Центральной избирательной комиссии РФ, выраженному в ее решении, не соответствует Конституции РФ. Выносимый на референдум проект нормативного акта также может быть предметом проверки.

О. В. Брежнев отмечает, что в данном случае предмет конституционного контроля существенно отличается от обычного (в рамках контроля конституционности нормативных актов): это не закон, а вопрос референдума¹⁴.

А. В. Дагуев считает, что предметом рассмотрения по данной категории дел является конституционность (неконституционность) вопроса (вопросов) референдума¹⁵.

В случае вынесения на референдум вопроса или проекта нормативного акта, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено вступившим в силу международным договором РФ, полагаем, что предметом рассмотрения могут быть только формулировки вопросов и проекты нормативных актов, прямо не закрепленные в международном договоре, так как в противном случае будет иметь место фактически проверка конституционности вступившего в силу международного договора. Вопросы и проекты нормативных актов, прямо не закрепленные в международном договоре, могут быть предметом проверки только в той мере, в какой они не закреплены в международном договоре. Для предотвращения вынесения на референдум неконституционных вопросов следует установить обязательный предварительный конституционный контроль международных договоров, предусматривающих принятие решений на референдуме.

Предметом проверки в рамках данной процедуры могут быть только те вопросы, которые соответствуют двум критериям: 1) в отноше-

¹² См.: *Витрук Н. В.* Производство в Конституционном Суде Российской Федерации... С. 12 ; *Он же.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. С. 524.

¹³ См.: *Дагуев А. В.* Виды производств и их особенности в конституционном судопроизводстве. С. 30.

¹⁴ См.: *Брежнев О. В.* Указ. соч. С. 11.

¹⁵ См.: *Дагуев А. В.* Виды производств и их особенности в конституционном судопроизводстве. С. 30.

нии предлагаемого вопроса референдума Центральная избирательная комиссия РФ приняла решение, в котором указывается его неконституционность; 2) такое решение Центральной избирательной комиссии РФ обжаловано в Верховный Суд РФ в связи с тем, что заявитель считает этот вопрос конституционным.

Критерии (пределы) проверки в делах данной категории определить достаточно сложно. Поскольку предметом проверки является исключительно вопрос, выносимый на референдум, формальные критерии, связанные с порядком выдвижения инициативы референдума, не могут применяться. Если референдум проводится по вопросу принятия нормативного акта или из формулировки вопроса вытекает необходимость принятия нормативного акта, то критерием проверки могут быть форма такого акта и предполагаемый порядок его принятия. Критерии, связанные с принципом разделения властей и установленным Конституцией РФ разграничением компетенции между федеральными органами государственной власти неприменимы ввиду того, что принимаемые на референдуме решения не исходят от какого-либо органа власти. Но если на референдум выносится проект нормативного акта или из формулировки вопроса вытекает необходимость принятия нормативного акта, то он может быть проверен на соответствие этим критериям (например, предполагается ли издание такого нормативного акта надлежащим органом государственной власти).

Основным критерием проверки по делам о конституционности вопроса, выносимого на референдум, является содержание данного вопроса с точки зрения его соответствия Конституции РФ, в особенности — основам конституционного строя и установленному Конституцией РФ регулированию правового статуса личности. Кроме того, возможна проверка вопроса с точ-

ки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, установленного Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, так как согласно ч. 4 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» на референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ в ряде своих решений сформулировал требования к вопросам, выносимым на референдум. Так, не допускается вынесение на референдум одновременно нескольких вопросов, на которые предлагается дать один ответ, поскольку граждане, не имея возможности отдельно ответить на них, тем самым лишаются права на свободное волеизъявление, что нарушает право граждан участвовать в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного значения¹⁶. Конституционный Суд РФ указывал на необходимость однозначности вопросов, выносимых на референдум, определенности их правовых последствий, правового содержания таких вопросов¹⁷, отметил, что формулировка вопроса, выносимого на референдум, должна позволять воспринять его как единое целое, чтобы граждане не были вынуждены голосовать одновременно за несколько не связанных между собой вопросов, соединенных в одном предложении; один и тот же вопрос не должен относиться к разным уровням законодательства, обусловленным его иерархией и федеративным устройством РФ; не должно иметь место сочетание составленного в общих выражениях предложения и вопроса принципиального характера; вопрос должен быть сформулирован таким об-

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13.03.1992 № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан», Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.1993 № 8-П «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» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 18. Ст. 653.

разом, чтобы правовые последствия принятого на референдуме решения были определенными по своему содержанию и по возлагаемым на соответствующие органы государственной власти полномочиям, поскольку в противном случае ставится под сомнение адекватность волеизъявления граждан РФ, участвующих в референдуме, а реализация федеральными органами государственной власти выраженной на референдуме воли народа становится проблематичной¹⁸.

Представляется, что Конституционный Суд РФ вправе также проверить предложенные вопросы референдума на соответствие этим критериям.

В случае вынесения на референдум проекта нормативного акта критериями проверки могут быть как содержание его норм, так и форма, предлагаемый порядок принятия, опубликования или введения в действие (если он закреплен в самом проекте нормативного акта), принцип разделения властей, разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Особых юридических последствий принятия обращения к рассмотрению в законе не предусмотрено, но представляется, что процедуры, направленные на реализацию референдума, должны быть приостановлены до принятия Конституционным Судом РФ решения по делу.

Законодательством не регламентирован срок, в течение которого Конституционный Суд РФ должен рассмотреть дело о конституционности вопроса, предлагаемого на референдум, на что, в частности, обращал внимание О. В. Брежнев¹⁹.

Но представляется, что установление такого срока весьма желательно, поскольку затягивание рассмотрения дела о проверке конституционности вопросов, выносимых на референдум, может привести к неоправданному затруднению реализации конституционного права граждан на участие в управлении дела-

ми государства и длительной задержке в реализации процедуры референдума.

А. В. Дагуев в связи с этим отмечает, что слишком долгие сроки рассмотрения дел указанной категории могут нарушить конституционные права граждан на участие в референдуме, а слишком короткие — повлечь за собой принятие некачественного решения²⁰.

Поэтому срок рассмотрения дел данной категории должен устанавливаться с учетом баланса между оперативностью рассмотрения дела и его качеством.

По делам о соответствии Конституции РФ вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) на референдум Российской Федерации, итоговое решение может быть двух видов:

- 1) о признании предлагаемого (предлагаемых) на референдум вопроса (вопросов), соответствующим (соответствующими) Конституции РФ;
- 2) о признании предлагаемого (предлагаемых) на референдум вопроса (вопросов), не соответствующим (не соответствующими) Конституции РФ.

По мнению Н. В. Витрука, итоговые решения по рассматриваемой категории дел должны иметь форму заключения²¹.

Итоговое решение по рассматриваемой категории дел в силу ч. 2 ст. 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» принимается в виде постановления.

Юридические последствия итогового решения заключаются в том, что в случае принятия Конституционным Судом РФ решения о признании вопроса (вопросов) референдума не соответствующим (не соответствующими) Конституции РФ процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются (ч. 17 ст. 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»).

По мнению Н. В. Витрука, такие правовые последствия несправедливы, поскольку достаточным было бы исключение неконституционных вопросов из числа предложенных на референдум²².

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П.

¹⁹ См.: Брежнев О. В. Указ. соч. С. 12.

²⁰ См.: Дагуев А. В. К вопросу о рассмотрении Конституционным Судом РФ инициативы проведения референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 25.

²¹ См.: Витрук Н. В. Производство в Конституционном Суде Российской Федерации... С. 12.

²² См.: Витрук Н. В. Производство в Конституционном Суде Российской Федерации... С. 12 ; Он же. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. С. 525—526.

С данным мнением следует согласиться, так как несоответствие вопроса, предлагаемого на референдум, Конституции РФ не означает неконституционности инициативы референдума в целом, а в рамках рассматриваемой процедуры проверяются только предлагаемые вопросы, но не инициатива референдума как таковая.

Представляется возможным такое толкование вышеуказанного положения Закона, которое предполагает прекращение процедур по реализации инициативы проведения референдума только в том случае, если неконституционным признан единственный вопрос референдума или все вопросы референдума. В случае, если не все вопросы референдума признаны неконституционными, должны существовать механизмы реализации инициативы проведения референдума по вопросам, не признанным несоответствующими Конституции РФ.

Юридические последствия принятия решения о конституционности вопроса, выносимого на референдум, который, по мнению Центральной избирательной комиссии РФ, не соответствовал Конституции РФ, законодательством прямо не предусмотрены, но представляется, что в таком случае Верховный Суд РФ должен признать решение Центральной избирательной комиссии РФ, которым утверждено ее заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным законом, незаконным и обязать ЦИК России зарегистрировать инициативную группу по проведению референдума (если нет иных оснований для отказа в ее регистрации).

А. В. Дагуев отмечает, что Конституционный Суд РФ не может пересмотреть решение Центральной избирательной комиссии РФ²³.

Однако представляется, что в случае, если решение Центральной избирательной комиссии РФ, в котором выражена позиция о том, что вопрос, предлагаемый на референдум, не соответствует Конституции РФ, утрачивает

силу, то по этому вопросу должно быть принято новое решение.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что производство по делам о проверке конституционности вопроса, предлагаемого на федеральный референдум, является самостоятельной процедурой конституционного контроля, существенно отличающейся от иных процедур, в том числе от процедуры проверки конституционности инициативы референдума, и обладает особой спецификой. Это в том числе отдельное полномочие Конституционного Суда РФ на рассмотрение дел указанной категории, перечень субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд РФ по данной категории дел, основание и повод для рассмотрения дела, критерии допустимости обращения, предмет и критерии (пределы) проверки, юридические последствия принятия обращения к рассмотрению, особенности итогового решения и их юридические последствия. Рассматриваемая процедура, к сожалению, не нашла закрепления в отдельной главе Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в этом Законе закреплены лишь полномочие Конституционного Суда РФ на рассмотрение дел данной категории и вид принимаемого решения, кроме того, в Законе «О референдуме Российской Федерации» указаны субъект права на обращение и юридические последствия итогового решения). В связи с этим представляется необходимым введение в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» главы «Рассмотрение дел о соответствии Конституции Российской Федерации вопроса, предлагаемого на референдум Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума Российской Федерации» и отражение в ней необходимых особенностей рассматриваемой процедуры конституционного контроля.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Басургина Н. А. О необходимости использования института судебного конституционного контроля при проведении референдумов в Республике Беларусь // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 8. — С. 42—45.

²³ См.: Дагуев А. В. К вопросу о рассмотрении Конституционным Судом РФ инициативы проведения референдума Российской Федерации. С. 25.

2. Брежнев О. В. Судебный конституционный контроль при реализации инициативы проведения референдума Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Государство и право. — 2010. — № 3. — С. 5—12.
3. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма; Инфра-М, 2012. — 592 с.
4. Витрук Н. В. Производство в Конституционном Суде Российской Федерации по рассмотрению дела о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума Российской Федерации по поставленному вопросу (поставленным вопросам) референдума // Журнал конституционного правосудия. — 2010. — № 2. — С. 10—12.
5. Дагуев А. В. Виды производств и их особенности в конституционном судопроизводстве: автореф.: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 31 с.
6. Дагуев А. В. К вопросу о рассмотрении Конституционным Судом РФ инициативы проведения референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 8. — С. 24—26.
7. Остапович И. Ю. Перспективы совершенствования деятельности судебного конституционного контроля в Российской Федерации в сфере организации и проведения референдума // Российский судья. — 2014. — № 12. — С. 33—36.

Материал поступил в редакцию 12 ноября 2017 г.

DISTINCTIVE FEATURES OF CONSIDERATION OF CASES BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION CONCERNING COMPLIANCE OF THE ISSUE SUBMITTED TO REFERENDUM OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE CONSTITUTION OF RUSSIA

SYCHEV Vitaliy Borisovich — PhD in Law, Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Saratov National Research University named after N.G. Chernyshevsky
v.b.s.2@mail.ru
410012, Russia, Saratov, ul. Astrakhanskaya, d. 83

Abstract. *One should distinguish between procedures employed to verify constitutionality of issues submitted to a referendum and referendum initiatives that, in the author's standpoint, are separate procedures of constitutional review. The Constitutional Court of the Russian Federation examines the compliance of the issue submitted to the referendum for its compliance with the Constitution of the Russian Federation. The Supreme Court of the Russian Federation is the only court that has an exclusive right to bring such matters before the court. The case is initiated if (1) ambiguity is discovered with regard to the question of whether the issue submitted to referendum complies with the Constitution of the Russian Federation; (2) the Decision of the Central Election Commission of the RF (CEC) that confirms the CEC ruling concerning non-compliance of the issue submitted to referendum with the Constitution of the RF is appealed in the Supreme Court of the RF. The reason for the proceedings involves an application in the form of request. The request is acceptable if the the CEC passed a decision claiming that the issue submitted to referendum is not in compliance with the Constitution of the RF and the decision can be appealed to the Supreme Court of the Russian Federation. The issue subject to the review in analogous cases is the issue submitted to referendum. The main criteria for the review is the content of the issue submitted to referendum from the standpoint of its compliance with the Constitution of the RF, differentiation of jurisdictions and powers between state authorities of the Russian Federation and state authorities of the constituent entities of the RF. We consider, it is necessary to determine procedural deadlines for such cases to be considered. The case proceedings may result in making a decision concerning either compliance or non-compliance of the issue submitted to referendum with the Constitution of the RF. As it seems to us, the legal consequence of the decision on compliance of the issue submitted to referendum with the Constitution of the RF amounts to declaration of the CEC decision illegal by the Supreme Court of the RF. The legal consequence of the decision on non-compliance of the issue submitted to referendum with the Constitution of the RF amounts to cessation of the procedures implemented to hold referendum. The paper concludes that proceedings with regard to reviewing constitutionality of the issue submitted to the Federal Referendum cover a separate procedure of constitutional control that has*



its own specifics. Therefore, it is necessary to include into the Federal Constitutional Law "On the Constitutional Court of the Russian Federation" chapters devoted to this procedure.

Keywords: *Constitutional Court, constitutional review, constitutional rule of law, constitutional justice, Constitution, referendum, referendum initiative, issue submitted to referendum, constitutional legality, constitutionality.*

REFERENCES

1. *Basurgina, N.A.* The need for the use of the Institute of judicial constitutional review when holding referendum in the Republic of Belarus // *The State power and Local Self-government.* 2006. No. 8. - P. 42—45.
2. *Brezhnev, O. V.* Judicial constitutional review in the implementation of the initiative to conduct referendum of the Russian Federation: problems of legal regulation // *The State and Law.* 2010. No. 3. — P. 5—12.
3. *Vitruk, N. V.* Constitutional justice. *Judicial Constitutional Law and Process.* 4th ed., revised and supplemented. M.: Norma : Infra-M, 2012. — 592 p.
4. *Vitruk, N. V.* Proceedings in the Constitutional Court of the Russian Federation in the cases concerning compliance of the Russian Federation referendum initiative with the Constitution of the RF concerning the issue (issues submitted) submitted to referendum Constitution of the Russian Federation // *Journal of Constitutional Justice.* 2010. No. 2. — P. 10—12.
5. *Daguev, A. V.* Types of proceedings and their peculiarities in constitutional proceedings. Abstract of the PhD Thesis. M., 2009. — 31 p.
6. *Daguev, A. V.* The question of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning issues involving the initiative of the Russian Federation referendum // *The constitutional and municipal law.* 2008. No. 8. — P. 24—26.
7. *Ostapovich, I. Yu.* Prospects of improvement of activities of the judicial constitutional control in the Russian Federation in the sphere of organizing and holding referendum // *The Russian Judge.* 2014. No. 12. — P. 33—36.