



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации

город Москва

22 апреля 1996 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.А.Туманова, судей Э.М.Аметистова, М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей Государственной Думы Федерального Собрания - О.О.Миронова, Л.А.Иванченко; представителей Президента Российской Федерации - М.А.Митюкова, Е.К.Глушко; представителей Совета Федерации Федерального Собрания - В.М.Платонова, Ю.А.Кравцова,

руководствуясь статьей 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации, пунктом 4 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 2 части второй статьи 21, статьями 36 и 105 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом пленарном заседании дело о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Государственной Думы о толковании ряда положений статьи 107 Конституции Российской Федерации, запрос Президента Российской Федерации о толковании части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации, а также запрос Совета Федерации о толковании части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании положений статьи 107 Конституции Российской Федерации, связанных с понятием "принятый федеральный закон", с процедурой отклонения федерального закона Президентом Российской Федерации, а также с повторным рассмотрением федерального закона палатами Федерального Собрания в "установленном Конституцией Российской Федерации порядке".

В соответствии со статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела по данным запросам, как касающиеся одного и того же предмета, соединены в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения представителей Государственной Думы, Президента Российской Федерации, Совета Федерации, изучив имеющиеся материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Позиция Государственной Думы, обратившейся с просьбой дать толкование используемого в части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации понятия "принятый федеральный закон" и, соответственно, разъяснить, какая из палат Федерального Собрания направляет Президенту Российской Федерации принятый федеральный закон, заключается в следующем: именно Государственная Дума направляет Президенту Российской Федерации федеральные законы,

принятые ею и не рассмотренные Советом Федерации в четырнадцатидневный срок (при условии, что закон не подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации); Государственная Дума направляет Президенту Российской Федерации и федеральные законы, принятые ею повторно после отклонения Советом Федерации. Эта позиция отражена в статьях 116 и 122 Регламента Государственной Думы. Государственная Дума ставит также вопрос о том, могут ли случаи возвращения Президентом Российской Федерации принятых федеральных законов без рассмотрения расцениваться как их отклонение, которое требует в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации повторного рассмотрения закона Государственной Думой.

Президент Российской Федерации полагает, что понятие "принятый федеральный закон" включает как принятие федерального закона Государственной Думой, так и одобрение его Советом Федерации, а также повторное, после отклонения Советом Федерации, принятие закона Государственной Думой. Позиция Президента Российской Федерации изложена в его запросе в Конституционный Суд Российской Федерации и в письме на имя Председателя Государственной Думы от 24 мая 1995 года, в котором, кроме того, утверждается, что принятые федеральные законы могут направляться Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования только Советом Федерации, за исключением случая, предусмотренного частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации, т.е. если при несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации при повторном голосовании за данный закон проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

По мнению Совета Федерации, положение части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации о том, что отклоненный Президентом Российской Федерации федеральный закон подлежит рассмотрению палатами Федерального Собрания "в установленном Конституцией Российской Федерации порядке", означает, что этот порядок должен быть аналогичен порядку рассмотрения федеральных законов, подлежащих в соответствии со статьей 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации, а процедура повторного рассмотрения закона должна соответствовать процедуре, определенной постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1995 года по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации.

2. В соответствии со статьей 94, частью 1 статьи 95, статьями 104-108 Конституции Российской Федерации в осуществлении законодательной функции участвуют Совет Федерации и Государственная Дума, а также Президент Российской Федерации, другие государственные органы и лица. При этом из принципа верховенства Конституции Российской Федерации и задачи обеспечения соответствия ей законов и иных правовых актов (часть 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации) вытекает обязанность всех участников законодательного процесса соблюдать установленную Конституцией Российской Федерации процедуру законотворчества.

3. Смысл используемого в части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации понятия "принятый федеральный закон" раскрывается в системной связи с нормами статей 94, 105, 106 и части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации.

Под принятым федеральным законом подразумевается, прежде всего, федеральный закон, принятый Государственной Думой (части 1 и 2 статьи 105, статья 106) и считающийся одобренным Советом Федерации (часть 4 статьи 105) с соблюдением установленных Конституцией Российской Федерации правил и предусмотренных ею процедур. При этом одобрение закона Советом Федерации может быть выражено как в активной форме - путем голосования, так и в пассивной форме: федеральный закон считается одобренным, если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

Участие (активное либо пассивное) Совета Федерации - обязательный этап законотворческой процедуры. Завершение ее в Федеральном Собрании окончательным принятием федерального закона Государственной Думой возможно лишь в случае, если отклоненный Советом Федерации закон выносится на повторное голосование Государственной Думы и одобряется не менее чем двумя третями от общего числа ее депутатов (часть 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации).

Конституцией Российской Федерации предусматривается также, что отклоненный Президентом Российской Федерации федеральный закон повторно рассматривается и Государственной Думой, и Советом Федерации (часть 3 статьи 107). При этом "принятым федеральным законом" считается закон, одобренный обеими палатами Федерального Собрания.

Понятие "принятый федеральный закон", содержащееся в части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации, относится к результату законотворческой деятельности обеих палат и,

следовательно, отличается от понятия "принятый Государственной Думой федеральный закон" (части 1, 2 и 3 статьи 105, статья 106). Не совпадающее содержание этих понятий отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса.

Таким образом, в рамках рассматриваемых Конституционным Судом Российской Федерации запросов понятием "принятый федеральный закон" охватываются законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации, законы, повторно принятые Государственной Думой в предусмотренном частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации случае, а также законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации.

4. В связи с толкованием понятия "принятый федеральный закон" возникает вопрос, на ком из участников законодательного процесса лежит конституционная обязанность направить такой закон Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Логика законодательного процесса, представляющего собой конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов, и характер возникающих, развивающихся и прекращающихся правоотношений его участников, их взаимных прав и обязанностей, также установленных Конституцией Российской Федерации, предполагают, что принятый федеральный закон должен направляться главе государства для подписания и обнародования той палатой Федерального Собрания, в которой завершается процедура принятия федерального закона, как это истолковано в пункте 3 мотивировочной части настоящего Постановления.

Конституцией Российской Федерации предусмотрена обязательность передачи принятого Государственной Думой федерального закона на рассмотрение Совета Федерации и определен ее срок - пять дней (часть 3 статьи 105). С момента передачи закона начинается следующий этап законодательного процесса, на котором установленные Конституцией Российской Федерации полномочия осуществляет Совет Федерации.

Завершение данного этапа передачей Советом Федерации одобренного им закона в Государственную Думу, в том числе для направления Президенту Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации не предусмотрено. По смыслу части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации именно на Совете Федерации после одобрения им путем голосования или без рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона лежит обязанность в установленный срок направить его главе государства для подписания и обнародования. От этой обязанности Совет Федерации не освобождается и в случаях, когда он пропустил четырнадцатидневный срок для рассмотрения закона, так как несогласие Совета Федерации с принятым Государственной Думой федеральным законом, заявленное по истечении этого срока, не считается отклонением закона в смысле части 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации и не порождает предусмотренные ею юридические последствия.

Если Совет Федерации в соответствии с частью 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации отклонил федеральный закон, а в Государственной Думе за него повторно проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов (часть 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации), такой закон считается "принятым федеральным законом", и именно Государственная Дума во исполнение части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации обязана направить его Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

При этом Президент Российской Федерации в силу возложенных на него конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (часть 2 статьи 80) обязан принимать необходимые меры по обеспечению непрерывности законодательного процесса, в том числе по соблюдению палатами Федерального Собрания предусмотренного Конституцией Российской Федерации срока направления принятого федерального закона главе государства.

5. Государственная Дума просит дать толкование положению части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации об отклонении принятого федерального закона Президентом Российской Федерации.

Поскольку для этого случая Конституцией Российской Федерации предусмотрено повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации отклоненного федерального закона, мотивы принятого Президентом Российской Федерации решения должны быть сообщены обеим палатам Федерального Собрания.

Согласно части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации глава государства может воспользоваться правом вето в течение четырнадцати дней с момента поступления к нему федерального закона. Следовательно, решение об отклонении закона, заявленное по истечении указанного срока, не имеет значения вето и не порождает предусмотренные указанной нормой Конституции Российской Федерации юридические последствия.

Из Конституции Российской Федерации не следует, что Президент Российской Федерации может возвращать в палаты Федерального Собрания федеральные законы, принятые с соблюдением требований Конституции Российской Федерации и предусмотренных ею условий и процедур, без рассмотрения, а значит, и без мотивов отклонения. В то же время в случае нарушения установленного Конституцией Российской Федерации порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент Российской Федерации вправе в силу части 2 статьи 80 и части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом такой закон не может считаться "принятым федеральным законом" в смысле части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации, а его возвращение в палаты Федерального Собрания - отклонением в смысле части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации, поскольку установленные Конституцией Российской Федерации требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса. Споры между субъектами законодательного процесса в связи с порядком принятия федерального закона в случае недостижения согласия могут быть переданы заинтересованными сторонами в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации.

6. Совет Федерации просит дать толкование содержащегося в части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации положения об "установленном Конституцией Российской Федерации порядке" повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации определено, что в случае отклонения Президентом Российской Федерации федерального закона Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Если Государственная Дума при повторном рассмотрении закона не одобрит его двумя третями голосов в ранее принятой редакции, т.е. не преодолеет вето, то сформулированные Президентом Российской Федерации замечания к закону могут быть рассмотрены Государственной Думой и Советом Федерации в порядке, предусмотренном статьей 105 Конституции Российской Федерации.

При одобрении не менее чем двумя третями голосов депутатов Государственной Думы федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, в ранее принятой редакции он передается в Совет Федерации. Если последний не менее чем двумя третями голосов также одобряет закон, то он считается принятым и подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

Порядок одобрения закона в ранее принятой редакции имеет ряд отличий от порядка рассмотрения законов, предусмотренного статьей 105 Конституции Российской Федерации. Закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если не был им рассмотрен, т.е. если вето Президента Российской Федерации не было преодолено путем голосования. Если Совет Федерации с целью преодоления вето начал повторное рассмотрение закона в пределах четырнадцатидневного срока, то на процедуру такого рассмотрения распространяется постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1995 года по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации. Кроме того, для одобрения закона необходимо квалифицированное большинство голосов в обеих палатах Федерального Собрания. Исключается возможность преодоления неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной Думе, а также создание согласительной комиссии, поскольку закон должен быть одобрен в единой редакции, ранее принятой обеими палатами. Установлена обязанность Президента Российской Федерации подписать одобренный обеими палатами закон и определен иной срок его подписания.

Таким образом, на процедуру повторного рассмотрения федерального закона палатами Федерального Собрания с целью преодоления вето Президента Российской Федерации не распространяются положения частей 2, 4 и 5 статьи 105, части 2 статьи 107 Конституции Российской Федерации постольку, поскольку в части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации для этого

установлены иные, специальные, правила.

Если в результате повторного рассмотрения палатами Федерального Собрания отклоненного Президентом Российской Федерации закона хотя бы одна из палат не соберет надлежащего большинства голосов для одобрения закона в прежней редакции или примет решение о внесении в него изменений и дополнений, дальнейшее рассмотрение вопроса возможно только в порядке, установленном статьей 105 Конституции Российской Федерации.

7. В силу части 2 статьи 107 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации обязан подписать принятый федеральный закон, если в течение четырнадцати дней с момента поступления не отклонит его.

Президент Российской Федерации также не вправе не подписать отклоненный им ранее федеральный закон после повторного его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации в течение семи дней со дня получения постановлений палат Федерального Собрания об одобрении закона в первоначальной редакции и обязан обнародовать этот закон (пункт "д" статьи 84, часть 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации).

На основании изложенного и руководствуясь статьями 72, 74 и 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации в связи с толкованием отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации

постановил:

1. Под "принятым федеральным законом" по смыслу части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации понимаются:

законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с частями 1, 2, 3 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации;

законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации.

2. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется для подписания и обнародования Президенту Российской Федерации Советом Федерации независимо от того, одобрен этот закон данной палатой путем голосования или без рассмотрения. В случае, предусмотренном частью 5 статьи 105 Конституции Российской Федерации, принятый федеральный закон Президенту Российской Федерации направляет Государственная Дума.

3. Отклонение федерального закона Президентом Российской Федерации, предусмотренное частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации, означает принятое в течение четырнадцати дней с момента получения закона решение Президента Российской Федерации об отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа.

Не является отклонением федерального закона в смысле части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации возвращение Президентом Российской Федерации федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания, возможное только в случае нарушения палатой установленных Конституцией Российской Федерации требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур.

4. Положение части 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации о том, что в случае отклонения Президентом Российской Федерации федерального закона Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон, означает, что на рассмотрение такого закона распространяются положения частей 1 и 3 статьи 105, положение части 4 статьи 105 о четырнадцатидневном сроке в толковании, которое дано постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1995 года (СЗ РФ, 1995 г., № 13, ст.1207), а также положения частей 1 и 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации. Если отклоненный Президентом Российской Федерации федеральный закон не был повторно рассмотрен Советом Федерации, он не может считаться одобренным этой палатой, а вето преодоленным.

5. Согласно статье 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" данное Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении толкование является официальным и общеобязательным. Оно не имеет обратной силы.

6. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

7. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", а также иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации. Постановление должно быть опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.А.Туманов

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
М.В.Баглай
Н.Т.Ведерников
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
В.Д.Зорькин
А.Л.Кононов
В.О.Лучин
Т.Г.Морщакова
В.И.Олейник
Н.В.Селезнев
В.Г.Стрекозов
О.И.Тиунов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев