



Именем
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"

город Москва

6 апреля 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Ю.М.Данилова, судей Э.М.Аметистова, М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, В.Д.Зорькина, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой,

с участием представителей Государственной Думы - докторов юридических наук В.Б.Исакова и Е.Т.Усенко, представителя Совета Федерации - кандидата юридических наук М.Г.Шарце, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации С.М.Шахрая,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 3) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 2 части первой статьи 3, подпунктом "а" пункта 2 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 92, 93 и 94 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явились ходатайства Совета Федерации и Государственной Думы о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, а также между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать названный Федеральный закон.

Основанием к рассмотрению дела явилось обнаружившееся противоречие в позициях заявителей, с одной стороны, и Президента Российской Федерации - с другой по вопросу об обязанности Президента Российской Федерации подписать этот Федеральный закон.

Поскольку ходатайства касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" соединил дела по данным ходатайствам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание депутатов Государственной Думы О.О.Миронова и С.А.Попова, исследовав имеющиеся документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Государственная Дума 4 апреля 1997 года, а Совет Федерации - 14 мая 1997 года в соответствии со статьей 107 (часть 3) Конституции Российской Федерации вновь рассмотрели отклоненный Президентом Российской Федерации Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" и, как следует из принятых ими постановлений, конституционно установленным квалифицированным большинством голосов одобрили его в ранее принятой редакции. Однако Президент Российской Федерации 21 мая 1997 года возвратил закон в Совет Федерации и Государственную Думу без рассмотрения.

Совет Федерации 10 июня 1997 года, а Государственная Дума - 14 июня 1997 года приняли постановления о повторном направлении Президенту Российской Федерации данного Федерального закона, в которых настаивали на необходимости его подписания и обнародования. Тем не менее Президент Российской Федерации 24 июня 1997 года вновь возвратил закон в Совет Федерации и Государственную Думу без рассмотрения.

Таким образом, обращения палат Федерального Собрания к Президенту Российской Федерации с целью преодоления возникших разногласий не привели к разрешению спора.

2. Президент Российской Федерации отказался подписать Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", поскольку считает, что при повторном его рассмотрении в палатах Федерального Собрания была нарушена конституционная процедура одобрения федерального закона.

По мнению Президента Российской Федерации, установленная Регламентом Совета Федерации процедура голосования членов Совета Федерации не на заседании палаты, а в форме опроса посредством подписных листов не соответствует конституционной процедуре одобрения федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению Советом Федерации. Президент Российской Федерации считает также, что при повторном рассмотрении данного Федерального закона конституционные требования не были соблюдены и Государственной Думой: в нарушение Регламента на заседании палаты не присутствовало необходимое число депутатов и не был соблюден принцип личного голосования депутатов.

В обоснование своей позиции Президент Российской Федерации ссылается на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации, в котором толкуется понятие "принятый федеральный закон" и рассматривается возможность возвращения Президентом Российской Федерации принятых федеральных законов в палаты Федерального Собрания без рассмотрения.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации определено, что 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; Президент Российской Федерации 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.

Вместе с тем 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 (абзац второй пункта 3 резолютивной части постановления).

Государственная Дума и Совет Федерации считают, что ссылки Президента Российской Федерации на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года неправомерны, так как в процессе принятия Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" и при его повторном рассмотрении палатами Федерального Собрания не было допущено нарушений установленных Конституцией Российской Федерации требований к

порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур. Поэтому, по мнению палат Федерального Собрания, возвращение данного Федерального закона без рассмотрения является уклонением Президента Российской Федерации от исполнения своей конституционной обязанности подписать и обнародовать закон.

Таким образом, между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации фактически возник спор о том, были ли в процессе принятия Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" нарушены установленные Конституцией Российской Федерации требования к порядку принятия федеральных законов и предусмотренные ею условия и процедуры. Поскольку в данном споре стороны не достигли соглашения, они не могут в одностороннем порядке решать вопрос о том, было ли допущено нарушение установленного Конституцией Российской Федерации порядка принятия закона. Как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года, 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 (пункт 5 мотивировочной части).

3. Обосновывая свою позицию, Президент Российской Федерации ссылается на несоответствие Конституции Российской Федерации тех положений Регламента Совета Федерации, на основе которых палата принимала решение об одобрении Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", а также на нарушения Государственной Думой ее Регламента.

Между тем Президент Российской Федерации не наделен правом оценивать конституционность Регламента Совета Федерации, являющегося нормативным актом палаты, - он лишь может обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом. Такой запрос в Конституционный Суд Российской Федерации не поступал, а проверять конституционность нормативного акта по собственной инициативе Конституционный Суд Российской Федерации не вправе. Однако без рассмотрения этого вопроса невозможно определить, был ли в данном случае нарушен конституционно установленный порядок одобрения федерального закона при повторном его рассмотрении в Совете Федерации.

Что касается вопроса о нарушении Государственной Думой своего Регламента при повторном рассмотрении Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", то его рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе установление фактических обстоятельств и оценка доказательств, по существу, означало бы проверку конституционности данного Федерального закона по порядку принятия. Однако, по смыслу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статей 36, 84-87 и 94 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации не осуществляет предварительный контроль законов, не вступивших в силу, т.е. не подписанных и не обнародованных Президентом Российской Федерации.

Согласно части второй статьи 94 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" рассмотрение дела о соответствии Конституции Российской Федерации нормативного акта, являющегося предметом спора о компетенции, по содержанию норм, форме и порядку его подписания, принятия, опубликования или введения в действие возможно только на основании отдельного запроса и в соответствии с порядком рассмотрения дел о конституционности нормативных актов. Следовательно, в процедуре спора о компетенции Конституционный Суд Российской Федерации не может проверить, нарушила ли в данном случае Государственная Дума установленный Конституцией Российской Федерации порядок принятия федеральных законов, а также соответствующие правила, предусмотренные Регламентом Государственной Думы.

Таким образом, сложилась ситуация, в которой спор между участниками законодательного процесса в течение длительного времени не получил разрешения, сам законодательный процесс оказался заблокированным, а устранение возникших разногласий Конституционным Судом Российской Федерации в данном случае возможно лишь в процедуре рассмотрения дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов (глава IX Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). В этой ситуации, по смыслу статьи 107 (часть 3) Конституции Российской Федерации и с учетом того, что 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 (пункт 5 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года), Президент Российской Федерации обязан подписать и обнародовать Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации".

Установленная настоящим Постановлением необходимость подписания и обнародования Президентом Российской Федерации данного Федерального закона в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации, не может рассматриваться как подтверждение его соответствия или несоответствия Конституции Российской Федерации, в том числе по порядку принятия.

После подписания и обнародования Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" Президент Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности по основаниям, предусмотренным статьей 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75 и 95 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Подтвердить обязанность Президента Российской Федерации в соответствии со статьей 107 (часть 3) Конституции Российской Федерации подписать и обнародовать принятый Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", что не препятствует Президенту Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации названного Федерального закона, в том числе по порядку принятия.

2. 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 его провозглашения и действует непосредственно.

3. 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 также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
М.В.Баглай
Н.Т.Ведерников
В.Д.Зорькин
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохряковой

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Э.М. АМЕТИСТОВА ПО ДЕЛУ О РАЗРЕШЕНИИ СПОРА
МЕЖДУ СОВЕТОМ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕЗИДЕНТОМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ДУМОЙ И ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБЯЗАННОСТИ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОДПИСАТЬ ПРИНЯТЫЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "О КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЯХ,
ПЕРЕМЕЩЕННЫХ В СОЮЗ ССР В РЕЗУЛЬТАТЕ
ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ И НАХОДЯЩИХСЯ
НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

1. Для решения рассматриваемого дела необходимо, прежде всего, уяснить точный смысл Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации, поскольку Президент Российской Федерации ссылается на это Постановление в обоснование своей позиции, а заявители - Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания считают эти ссылки неправомерными.

В абзаце четвертом пункта 5 мотивировочной части Постановления от 22 апреля 1996 года указывается, что Президент в силу части 2 статьи 80 (т.е. выполняя свои функции гаранта Конституции Российской Федерации) и части 1 статьи 107 Конституции Российской Федерации (предусматривающей, что Президенту для подписания и обнародования направляется лишь принятый федеральный закон) вправе вернуть федеральный закон в соответствующую палату 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. При этом Президент должен указать на конкретные нарушения названных конституционных требований.

Такой закон, указывается далее в том же Постановлении, не может считаться "принятым федеральным законом" в смысле части 1 статьи 107 Конституции, а его возвращение в палаты Федерального Собрания - отклонением в смысле части 3 статьи 107 Конституции, поскольку установленные Конституцией требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса.

Вышесказанное позволяет прийти к следующим выводам:

1) Президент обязан подписать и обнародовать федеральный закон, повторно принятый Федеральным Собранием с соблюдением конституционных требований, и вправе вернуть в палаты Федерального Собрания без подписания и обнародования такой закон, если не считает его принятым в смысле части 1 статьи 107 Конституции. Это право принадлежит Президенту как гаранту Конституции, обязанному обеспечивать все установленные ею законодательные процедуры;

2) принимая такое решение, Президент вправе основывать его на собственном мнении, выраженном в одностороннем порядке, о наличии допущенных нарушений конституционных процедур принятия закона, с учетом имеющихся у него фактов;

3) на данном этапе законодательного процесса от Президента не требуется соблюдения каких-либо других условий для вынесения им указанного решения, кроме его собственного мнения относительно допущенных нарушений.

Вместе с тем, это решение, основанное на собственном мнении Президента, отнюдь не является окончательным и подлежит дальнейшей оценке либо в согласительной процедуре с палатами Федерального Собрания, либо в судебном порядке, поскольку далее в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 года говорится, что 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 и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" "на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации". Конституционный Суд в данном случае должен установить, были ли у Президента основания принимать указанное решение или нет. Именно в этом состояла задача Конституционного Суда и при решении рассматриваемого дела.

Конституционный Суд, однако, в своем Постановлении по рассматриваемому делу указал, что "поскольку в данном споре стороны не достигли соглашения, они не могут в одностороннем порядке (выделено мной) решать вопрос о том, было ли допущено нарушение установленного Конституцией Российской Федерации порядка принятия закона" (абзац седьмой пункта 2 мотивировочной части). Тем самым Конституционный Суд фактически отказал как Президенту, так и палатам Федерального Собрания иметь собственные мнения в возникшем споре, если они не достигли соглашения, и в качестве единственного условия для возвращения Президентом федерального закона, который он не считает принятым, выдвинул наличие такого соглашения между сторонами спора.

В результате становится в принципе невозможным возвращение Президентом федерального закона без рассмотрения на основании своего собственного мнения, что предусмотрено Постановлением от 22 апреля 1996 года, поскольку неперемным условием для такого возвращения должно служить соглашение сторон, то есть признание палатами Федерального Собрания факта нарушения ими конституционного порядка принятия федерального закона.

Столь же невозможным оказывается возникновение спора о компетенции между субъектами законодательного процесса в связи с порядком принятия федерального закона и соответственно его разрешение Конституционным Судом, поскольку в случае соглашения сторон спорить не о чем, а в отсутствие такого соглашения Президент не вправе возвратиться в палаты Федерального Собрания закон, принятый, по его мнению, с нарушением конституционных процедур.

Фактически Конституционный Суд в своем Постановлении по рассматриваемому делу оставил Президенту только одну возможность оспорить действия палат Федерального Собрания в ходе законодательного процесса - в порядке разрешения дела о конституционности федерального закона (абзац пятый пункта 3 мотивировочной части). Но для этого Президенту в любом случае необходимо сначала подписать такой закон, даже если он, по мнению Президента, не может считаться "принятым федеральным законом" в смысле части 1 статьи 107 Конституции. Вследствие этого Президент оказывается не в состоянии выполнить свои полномочия гаранта Конституции, так как вынужден санкционировать вступление в силу закона, принятого с возможным нарушением конституционных процедур, который будет действовать до принятия Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения в процедуре проверки конституционности нормативных актов.

Однако из Постановления от 22 апреля 1996 года недвусмысленно следует, что Президент вправе возвратиться без подписания федеральный закон, который он не считает принятым, лишь на основании своего собственного мнения о допущенных нарушениях и что в этом случае Конституционный Суд рассматривает возникшие разногласия между субъектами законодательного процесса до подписания этого закона и вступления его в силу. Причем Конституционный Суд должен делать это именно в процедуре рассмотрения спора между указанными субъектами, а не в какой-либо иной.

Таким образом, в ходе рассмотрения данного дела Конституционный Суд, заседавший в составе палаты, принял решение, которое существенным образом отличается от правовой позиции, выраженной в Постановлении от 22 апреля 1996 года. Но в соответствии со статьей 73 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" "в случае, если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда Российской Федерации, дело передается в пленарное заседание". Этого, однако, сделано не было.

2. В своем Постановлении по рассматриваемому делу Конституционный Суд, сославшись на процедурные требования Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" (абзацы второй - четвертый пункта 3 мотивировочной части), не дал ответа на существенно важный вопрос: были ли в ходе принятия Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" допущены нарушения конституционных требований, что утверждал Президент и отрицали палаты Федерального Собрания.

Но без решения этого вопроса невозможно подтвердить или не подтвердить обязанность Президента подписать и обнародовать указанный Закон. Тем более, что для его решения вовсе не обязательно оценивать конституционность Регламента Совета Федерации и выяснять, нарушила ли Государственная Дума соответствующие правила своего Регламента. Необходимо установить лишь один факт - был ли упомянутый Закон принят большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (как того требует часть 3 статьи 107 Конституции) или не был. Установление этого факта представляется допустимым в процедуре рассмотрения споров о компетенции.

Если же Конституционный Суд в заседании палаты склонился к принятию решения о недопустимости рассмотрения указанного факта в данной процедуре, предусмотренной Постановлением от 22 апреля 1996 года, то тем больше у него было оснований для передачи рассматриваемого дела в пленарное заседание.

Фактически основной аргумент, на основании которого Конституционный Суд Российской Федерации обязал Президента подписать и обнародовать Федеральный закон "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации", состоит в том, что "сложилась ситуация, в которой спор между участниками законодательного процесса в течение длительного времени не получил разрешения, сам законодательный процесс оказался заблокированным, а устранение возникших разногласий Конституционным Судом Российской Федерации в данном случае возможно лишь в процедуре рассмотрения дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов" (абзац пятый пункта 3 Постановления по рассматриваемому делу). Полагаю, что это - аргумент не из области права, а из области целесообразности. Однако в соответствии с частью второй статьи 3

Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"
"Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права".