PALIGINA E.A.

Палыгина Екатерина Алексеевна – старший преподаватель кафедры «Право» ГОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 22 48 79

Ключевые слова: Президент РФ, право вето, законодательный процесс, Конституционный суд РФ, согласительные процедуры.

Аннотация: В статье раскрывается понятие, место и роль права вето в российском законодательном процессе. Проводится анализ необходимых правовых актов и постановлений Конституционного суда РФ, выявляются проблемы реализации Президентом РФ права вето. С учётом сложившегося опыта зарубежных стран автором предлагаются меры по устранению имеющихся пробелов и противоречий рассматриваемого правового института.

Право вето Президента Российской Федерации: проблемы реализации

Конституционное провозглашение разделения властей как один из принципов построения демократического правового федеративного государства предполагает наличие такого органа, который гарантировал бы от разрыва и противостояния властей [1]. Именно Президент РФ, согласно Конституции РФ (ст. 80), обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Одной из мер по обеспечению реализации этой задачи (функции) Президента РФ, а также формой участия Президента РФ в законодательном процессе является право вето – право отклонения принятых парламентом РФ законов (п. 3 ст. 107 Конституции РФ).

В процессе реализации рассматриваемой прерогативы главы российского государства возникли ряд неопределённостей, что побудило участников законотворческого процесса: президента, Государственную думу и Совет Федерации обратиться в Конституционный суд РФ с запросом о толковании ряда положений ст. 107 Конституции РФ.

Конституционный суд, рассмотрев запрос, Постановлением от 22 апреля 1996 г. разъяснил, что отклонение федерального закона Президентом РФ «… 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». Так же Конституционный суд отметил, что в случае «… нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат

Федерального собрания и само принятие закона, Президент РФ (в силу ч. 2 ст. 80 и ч.1 статьи 107 Конституции РФ) может вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом, такой закон не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле ч. 1 ст. 107 Конституции РФ, а его возвращение в палаты Федерального собрания – отклонением» [2].

Таким образом, Конституционный суд в вынесенном постановлении решил, что Президент РФ, помимо подписания и отклонения федерального закона, может применить к федеральному закону процедуру возвращения.

Конституционный суд от 6 апреля 1998 г. рассмотрел дело по запросу Совета Федерации и Государственной думы о разрешении спора между Федеральным собранием РФ и Президентом РФ об обязанности Президента подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации».

Как выяснилось из рассмотренных Конституционным судом документов и иных материалов палат Федерального собрания, в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, палаты Федерального собрания вновь рассмотрели отклоненный главой государства 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 РФ возвратил Закон без рассмотрения. Совет Федерации, а следом и Государственная дума приняли постановления о повторном направлении Президенту РФ данного Федерального закона, в которых настаивали на необходимости его подписания и обнародования. Однако Президент РФ вновь возвратил Закон в Совет Федерации и Государственную думу без рассмотрения.

В Постановлении от 6 апреля 1998 г. Конституционный суд подтвердил обязанность президента подписать и обнародовать Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», отметив, что после подписания и обнародования федерального закона Президент РФ вправе обратиться в Конституционный суд РФ с запросом о проверке его конституционности по основаниям, предусмотренным статьей 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации». Более того, Конституционный суд указал, что «Президент Российской Федерации не наделён 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» [3].

Конституционный суд обратил внимание на сложившуюся ситуацию, «… в которой спор между участниками законодательного процесса в течение длительного времени не получил разрешения, сам законодательный процесс оказался заблокированным» [3]. Судья Конституционного суда РФ, Э.М. Аметистов, в своём особом мнении именно эту «сложившуюся ситуацию» считает основным аргументом, на основании которого Конституционный суд РФ обязал президента подписать и обнародовать федеральный закон [4].

Таким образом, вышеизложенное позволяет сделать вывод, что глава государства имеет право возвратить федеральный закон только в том случае, если до его направления президенту он принимался не в порядке преодоления президентского вето.

Э.М. Аметистов отметил и, на наш взгляд, совершенно справедливо, что Постановление Конституционного суда РФ от 6 апреля 1998 г. и постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. находятся в противоречии друг к другу. На основании постановления Конституционного суда РФ от 6 апреля 1998 г., становится невозможным возвращение президентом федерального закона без его рассмотрения на основании своего собственного мнения, что предусмотрено Постановлением от 22 апреля 1996 г., поскольку непременным условием для такого возвращения, в соответствии с Постановлением от 6 апреля 1998 г., должно быть соглашение сторон, то есть признание палатами Федерального собрания факта нарушения ими конституционного порядка принятия федерального закона, следовательно, президенту остаётся только одна возможность оспорить действия палат Федерального собрания в ходе законодательного процесса в порядке разрешения дела о конституционности федерального закона. Но для этого президенту необходимо сначала подписать такой закон, даже если он, по мнению Президента, не может считаться «принятым федеральным законом», в соответствии с ч. 1 ст. 107 Конституции РФ. «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» [4].

Правом оставить закон без рассмотрения воспользовался Президент РФ В.В. Путин. Он возвратил без рассмотрения Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», принятый Государственной думой 4 апреля 2001 г., одобренный Советом Федерации 16 мая 2001 г., сославшись на то, что при

сравнении текста Федерального закона, принятого Государственной Думой, с текстом Федерального закона, одобренного Советом Федерации и поступившего 18 мая 2001 г. Президенту РФ для подписания и обнародования, были выявлены разночтения, оказывающие влияние на правильность толкования и применения изложенных норм [5].

Возврат Президентом РФ законов без рассмотрения со ссылкой на процессуальные нарушения наводит на мысль о том, что недорабатывают полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального собрания, которые участвуют на всех стадиях принятия закона и от имени Президента в любой момент имеют право внести соответствующие замечания, в том числе и по процессуальным нарушениям [6].

Рассматривая статистические данные о ходе и результатах законодательного процесса в части количества законов, отклонённых Президентом РФ в определённый период времени, мы обратили внимание на то, что в них не вошёл ряд отклоненных законопроектов [7]. Например, в Отчёте о работе Государственной думы РФ четвёртого созыва не отражены законопроекты Федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О знамени победы» [8], «Об Особой экономической зоне в Магаданской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты» [9], «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) в общественных местах пива и напитков, изготовляемых на его основе» [10].

Юридически вето Президента РФ оформляется специальным письмом. С 1997 г. «Российская газета» стала публиковать письма Президента РФ, адресованные Федеральному Собранию. Но как показывает анализ, публикуются они не сплошь, а выборочно. Кто и как их отбирает и публикует не известно.

На сегодняшний день отсутствует какой-либо правовой акт, регулирующий этот институт.

В письмах дается оценка проектов будущих законов – излагаются возражения и предложения по их совершенствованию. Однако не всегда из содержания письма понятны причины, основания, по которым президент отклонил законопроект. Например, «… Соглашение противоречит экономическим интересам Российской Федерации, и его ратификация представляется нецелесообразной» [11].

Такая практика складывалась в период президентства Б.Н. Ельцина. Так, в некоторых письмах Б.Н. Ельцина к парламенту встречаются утверждения о противоречии принятого парламентом Закона Конституции РФ. Например, в письме Президента РФ №2119 от 27 ноября 1996 г. сказано: «Пунктом 1 статьи 6 Федерального закона предусмотрено, что одобренный Государственной думой Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации должен быть рассмотрен Советом Федерации не позднее чем через 14 дней со дня его поступления из Государственной думы. Это положение противоречит статье 108

Конституции Российской Федерации, в которой не устанавливается конкретного срока рассмотрения Советом Федерации федерального конституционного закона, а, в соответствии со статьёй 136 Конституции Российской Федерации, поправки к главам 3-8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, «предусмотренном для принятия федерального конституционного закона». Но ведь в статье 108 Конституции РФ не установлен иной срок для рассмотрения принятого закона Советом Федерации, и не сказано, что такой срок не может быть установлен.

В этой связи, небезынтересным является замечание Ю.К. Краснова о том, что если бы Президент РФ всегда направлял в Государственную думу свои поправки к законопроектам, поступившим к нему после принятия их в первом чтении, то принятые законы не отклонялись бы из-за разногласий, которые могли бы быть устранены до принятия проектов этих законов во втором чтении [12].

Хотя преодоление вето квалифицированным большинством парламента не менее 2/3 от общего числа – единственно закреплённый вариант преодоления вето главы государства, не исключается другая возможность разрешения возникшего разногласия – согласительные процедуры. Согласительные процедуры в законотворчестве приобрели форму специальных комиссий. Примером тому может послужить сформированная главой государства ещё 15 января 1998 г. Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности [13]. Эта комиссия, основным направлением которой являлось рассмотрение законодательных инициатив и выработка рекомендаций по организации работы над законопроектами, действовала до 25 октября 2004 г. [14].

Вопросы согласительных процедур на сегодняшний день регулируются только в регламентах палат Федерального собрания [15]. Установлена следующая процедура: отклонённый Президентом РФ федеральный закон вместе с мотивированным заключением возвращается в Государственную думу. Совет думы передаёт его на заключение в ответственный комитет, который, рассмотрев мотивы решения главы государства, рекомендует Государственной думе один из вариантов постановления:

1) согласиться с решением Президента РФ об отклонении федерального закона и снять его с дальнейшего рассмотрения Государственной думой;

2) принять федеральный закон в редакции Президента РФ;

3) создать по предложению либо с предварительного согласия Президента РФ специальную комиссию для выработки согласованного текста федерального закона по отклоненному Президентом РФ федеральному закону с учетом предложений Президента РФ;

4) одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции [16].

Третий вариант постановления Государственной думы как раз является вариантом применения согласительных процедур путём создания специальной комиссии. При принятии решения комиссия действует по принципу «одна сторона – один голос», при этом, члены специальной комиссии от Государственной думы принимают решение большинством голосов от их общего числа. По окончании работы специальная комиссия представляет на повторное рассмотрение Государственной думе федеральный закон в редакции, согласованной с протоколом и сопоставительной таблицей (как и в других случаях принятия закона в новой редакции).

Постановлением Государственной думы Федерального собрания РФ №860-IV ГД от 9 июля 2004 года в Регламент Государственной думы РФ введена статья 134.4, которая указывает на то, что если Президент РФ не предложил Государственной думе создать специальную комиссию и не дал предварительного согласия на ее создание, ответственный комитет вносит на рассмотрение палаты проект постановления Государственной думы, в котором предлагает Государственной думе только одно из следующих решений: согласиться с решением Президента РФ об отклонении федерального закона и снять его с дальнейшего рассмотрения Государственной думой или одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции [17].

Самостоятельность палат парламента в инициировании согласительных процедур при отклонении законопроекта президентом ограничена, что, на наш взгляд, не в полной мере соответствует конституционной конструкции законодательного процесса, закрепляющей как самостоятельность участвующих в нём органов государственной власти, так и их последовательное взаимодействие.

Если применение согласительных процедур не приведёт к согласованному решению, Президент РФ, в соответствии с Конституцией РФ, может обратиться с соответствующим запросом в Конституционный суд РФ. В этом случае согласительная процедура заменяется судебной.

Второй вариант возможного постановления Государственной Думы – «принять федеральный закон в редакции Президента РФ», – на наш взгляд, сомнителен. Заключается это в том, что отклонение федерального закона Президентом РФ «… 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» [18]. Получается, что, на основании Регламента Государственной думы, у Президента РФ есть право изложить принятый Государственной думой и одобренный Советом Федерации федеральный закон или его часть в своей редакции, и этим правом президент пользуется [19]. Фактически, это означает, что у президента, имеющего в Государственной думе пропрезидентское квалифицированное большинство (партия «Единая

Россия» – 315 депутатов), есть дополнительная возможность принять закон в собственной редакции.

Как следует из приведённого обзора, при реализации Президентом РФ права вето возникали и возникают противоречия, в том числе в разъяснении рассматриваемого полномочия Президента РФ Конституционным судом РФ. И хотя в период президентства В.В. Путина проблем, связанных с реализацией права вето не возникало, сохраняется реальная возможность их появления в силу их правовой неурегулированности.

Обратимся к зарубежному опыту.

Право вето главы государства предусмотрено конституциями практически всех зарубежных государств. Впервые же это право было предоставлено Президенту США. Семь первых президентов США не использовали вето. После Дж. А. Гарфилда ни один Президент США не отказал себе в праве воспользоваться данным средством.

В соответствии с Конституцией США, любой законопроект, прежде чем стать законом (биллем), должен быть подписан президентом в течение 10 дней, не считая воскресений. В случае несогласия с законопроектом президент возвращает его со своими возражениями в парламент, который может преодолеть вето 2/3 голосов каждой палаты. Следовательно, право вето носит отлагательный характер. Любой билль, принятый палатами Конгресса и не подписанный президентом за 10 дней до закрытия сессии Конгресса, считается недействительным. Это так называемое «карманное вето» носит абсолютный характер, поскольку для его преодоления в Конгрессе должна заново пройти вся процедура рассмотрения и принятия законопроекта.

Решениями Верховного суда США определяются границы использования этого вида вето. Например, в конце 1970 г. Президент Р. Никсон применил «карманное вето», когда Сенат отсутствовал в течение 4 дней во время рождественских каникул, а Палата Представителей – в течение 5 дней. В 1973 г. Окружной суд признал, что перерыв на рождественские каникулы не препятствовал Р. Никсону возвратить билль в Конгресс как обычный билль, предоставив палатам шанс преодолеть вето. В 1974 г. Апелляционный суд поддержал это решение, и билль был опубликован и датирован 25 декабря 1970 г. [20].

В законодательной практике США существует и третий вид вето, берущий начало со времени принятия 9 апреля 1996 г. закона, который ввёл «выборочное вето». Оно даёт право президенту отклонять не весь закон, а лишь отдельные его части, так называемые «наездники», которые имеют мало общего с основным текстом, существом проекта, являющимся «инородным» и регулирующим совсем иные проблемы [21].

Конституционный механизм реализации Президентом России права вето наиболее близок к американскому, хотя он имеет некоторые отличительные особенности. Законодательная практика США не знает

случаев неподписания или неопубликования законов главой государства, поскольку после преодоления президентского вето законопроект становится законом (биллем). В России такие случаи имели место, что явно не вписывается в конституционные рамки и требует своего правового разрешения. У Президента РФ нет и такой формы вето, как «карманного» и «выборочного». Хотя, это было бы весьма полезным для России, где в последнее время Государственной думой рассматривается, в среднем, по сорок законопроектов (законов) ежедневно, что, несомненно, сказывается на их качестве [22]. Только вряд ли это будет возможно в ближайшее время, учитывая тот факт, что подавляющее большинство принимаемых законов «на скорую руку» реализуют задачи, поставленные главой государства в его ежегодных посланиях парламенту. Однако их появление не исключается в будущем в связи с имеющей место тенденцией укрепления президентской власти и перехода к чисто президентской форме правления. Заявления об этом неоднократно делались и В.В. Путиным, и Д.А. Медведевым [23]. Так, на встрече с представителями Совета по международным отношениям (16 ноября 2008 г. Вашингтон) Д.А. Медведев подчеркнул, что «Россия… может существовать только как сильная президентская республика» [24].

Практика Конституционного суда РФ и зарубежный опыт позволяют сделать вывод о необходимости урегулирования полномочий Президента РФ по отклонению федерального закона и оставлению федерального закона без рассмотрения не только регламентами палат Федерального собрания РФ, но и принятием специального нормативного правового акта: федерального конституционного закона или федерального закона о Президенте РФ.

Литература и источники:

1. Эбзеев, Б. С. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Б. С. Эбзеев ; под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – М. : Эксмо, 2009. – С. 677.

2. См. : По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: пункт 7 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 22.04.1996 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

3. См. : 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» : пункты 1, 3 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от

06.04.1998 № 11-П // Собрание законодательства РФ. – 20.04.1998. – №16. – Ст. 1879.

4. Особое мнение Э. М. Аметистова по делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // Вестник Конституционного суда РФ. – №4. – 1998.

5. Письмо Президента РФ от 30.05.2001 г. № Пр-979.

6. См. напр.: ст. 4 Положения о полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации и Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 22.06.2004 № 792 (ред. от 21.10.2008) // РГ. 2004. 25 июня; п. 5 ст. 118 Регламента. О Регламенте Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации : Постановление Государственной думы Федерального собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД с изм. и доп. // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

7. Официальный сайт Государственной думы РФ. Статистические данные о ходе и результатах законодательного процесса. // www. duma.gov.ru/lawstat/table.

8. Письмо № Пр-656 от 20.04.2007 г.

9. Письмо № Пр-687 от 12.04.2007 г.

10. Письмо № Пр-2119 от 21.12.2004 г.

11. См. : Письмо от 13. 02.2008 г. № Пр-537. Опубликовано в Российской газете 2 апреля 2008 г.

12. См.: Краснов, Ю. К. Законодательный процесс в Государственной думе: пути совершенствования / Ю. К. Краснов. – М. : Издание Государственной думы, 2004. – С. 96.

13. См.: Об Объединённой комиссии по координации законодательной деятельности : Указ Президента Российской Федерации № 24 (Д) от 15 января 1998 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 3. – Ст. 310.

14. Указ от 15 января 1998 г. № 24 (Д) признан утратившим силу Указом Президента РФ № 1354 от 25.10.1004 г. в связи с изданием Указа Президента РФ № 400 от 25.03.2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации», а также в целях упорядочения деятельности органов, образованных Президентом РФ.

15. См.: ст.ст. 11, 119, 127, 128.1-131, и др. Регламента. О Регламенте Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации : постановление Государственной думы Федерального собрания РФ № 2134-II ГД от 22 января 1998 г. с изм. и доп. // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801 ; См. ст.ст. 18, 97, 100, 109, 111 – 114, 216 и др. Регламента. О

Регламенте Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации постановление Совета Федерации Федерального собрания РФ № 33-СФ от 30 января 2002 г. с изм. и доп. // СЗ РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

16. См.: п. 2 ст. 134 Регламента. О Регламенте Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации : Постановление Государственной думы Федерального собрания РФ № 2134-II ГД от 22 января 1998 г. с изм. и доп. // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

17. Постановлением Государственной думы Федерального собрания РФ № 860-IV ГД от 9 июля 2004 года // СЗ РФ. – 2004. – № 30. – Ст. 3144.

18. См.: По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: пункт 7 мотивировочной части Постановления Конституционного суда РФ от 22.04.1996 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 18. – Ст. 2253.

19. См. напр.: Письмо Президента РФ № Пр-1345 от 25 июля 2002 г.

20. См.: Решения Верховного суда : Barnes v Carmen, 582 F Supp 163 (D D C 1984), Barnes v Kline, 759 F 2d 21 (D C Cir 1985).

21. См.: Маклаков, В. В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / В. В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – С. 343.

22. См.: Информация о результатах рассмотрения законопроектов (законов) на заседании Государственной думы Федерального собрания РФ // Официальный сайт Государственной думы РФ / www.duma.gov.ru.

23. См., напр.: Стенографический отчёт о пресс-конференции для российских и иностранных журналистов от 20 июня 2003 г., от 31 января 2006 г.; Встреча с представителями региональных средств массовой информации. 18 ноября 2008 г. Ижевск // Официальный сайт Президента РФ / www.kremlin.ru.

24. Президент России. Встреча с представителями Совета по международным отношениям. 16 ноября 2008 г. Вашингтон // Официальный сайт Президента РФ / www.kremlin.ru.