

*П. А. Астафичев**

**Баланс конституционных полномочий
государственных органов
в федеральном законодательном процессе**

В статье рассматриваются конституционные проблемы разграничения полномочий между участниками законодательного процесса на федеральном уровне публичной власти. Автор анализирует правоприменительную практику Конституционного Суда РФ и приходит к выводу, что в течение последнего десятилетия изменился ряд тенденций во взаимоотношениях между законодательными и исполнительными органами. В связи с этим требуются более активные действия со стороны законодателя, включая законодательное регулирование организации народного представительства.

In clause the constitutional problems of separation of powers between participants of legislative process at a federal level of public authority are considered. The author analyzes practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and comes to conclusion, that within last decade a number of tendencies in relations between legislative and executive branches of authority has changed. In this connection more active actions from the legislator, including legislative regulation of the organization of national representation are required.

Ключевые слова: народное представительство, парламентаризм, законодательный процесс, разделение властей.

Key words: national representation, parliamentarism, legislative process, separation of powers.

В научном творчестве Г. Н. Комковой немаловажное место занимают проблемы отечественного парламентаризма и народного представительства. При их рассмотрении автором прежде всего исследуются вопросы реализации конституционного принципа равноправия¹, однако можно

* Доктор юридических наук, профессор; директор юридического института, завкафедрой конституционного и муниципального права Государственного университета – учебно-научно-производственного комплекса.

¹ См.: Комкова Г.Н. Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 31–33. Она же. Обеспечение равенства участия политических партий в российском

выделить ряд работ Г.Н. Комковой о парламентаризме и народном представительстве, имеющих самостоятельное значение². Занимая взвешенную и в большинстве случаев компромиссную позицию, автор правомерно настаивает на необходимости соблюдения баланса конкурирующих конституционных ценностей в различных сферах их взаимодействия³. Данная мысль имеет непосредственное отношение к проблематике правового регулирования и конституционного контроля федерального законодательного процесса в современной России.

Понятие «законодательный процесс» может толковаться в различных смысловых значениях. В узком контексте он представляет собой процедуру внесения, рассмотрения, обсуждения, принятия, подписания, обнародования, вступления в юридическую силу законопроектов и законов. В более широком смысле законодательный процесс включает в себя также законодательный порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ. Кроме федерального законодательного процесса близкие процедуры принятия законов и внесения в них изменений характерны для деятельности государственных органов субъектов РФ (включая поправки в конституции республик и уставы других субъектов РФ).

Общеизвестно, что Конституция Российской Федерации является правовым актом высшей юридической силы, выражающим волю многонационального народа России. Никто не станет оспаривать правомерность конституционных норм, полагая незыблемым принцип государственного суверенитета Российской Федерации. Из этого следуют важнейшие юридические свойства Конституции РФ, такие как верховенство, прямое действие, неподверженность частым изменениям и дополнениям⁴, высокая степень нормативного обобщения. Конституцию РФ отличает не только особый предмет правового регулирования (базовые общественные отноше-

политическом процессе: законодательство и практика // Конституционное развитие России. Вып. 6. Саратов: СГАП, 2005. С. 32–40. *Она же*. Равенство депутатских фракций в Государственной Думе как реализация принципа многопартийности // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / под ред. С.А. Авакьяна. М.: МГУ, 2003. С. 109–116.

² См.: Комкова Г.Н. Законотворчество в субъектах Российской и Канадской федераций: сравнительный анализ // Вестн. Архангельск. гос. техн. ун-та. 2008. Серия Право. С. 54–62. *Она же*. Участие субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе: факторы повышения эффективности // Законотворчество субъектов Российской Федерации: установления и реальность. Архангельск: АГТУ, 2006. С. 63–69.

³ См.: Комкова Г.Н. Понятие и тенденции развития конституционного института прав и свобод человека в России // Совр. об-во и право. 2010. № 1. С. 13–14.

⁴ См., например: Василевич Г.А. Конституционное правосудие на защите прав и свобод человека. Мн., 2003. С. 7.

ния, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества)⁵, но и специфическая функция, состоящая в установлении принципиально важных, фундаментальных правовых норм, рассчитанных на долгосрочную перспективу.

С точки зрения степени сложности внесения изменений и дополнений действующая Конституция РФ относится к категории весьма «жестких». В частности, изменения в гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ равносильны новой конституции. Кроме ограниченного круга субъектов права инициативы, данный процесс предполагает созыв специального Конституционного собрания, которое либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ. Палаты Федерального собрания принимают участие в процедуре пересмотра 1, 2 и 9 глав Конституции РФ, однако не обладают правом окончательного законодательного решения. Поэтому термином «федеральный законодательный процесс» не может охватываться институт пересмотра 1, 2 и 9 глав Конституции РФ, речь может вестись исключительно о поправках в другие главы Конституции РФ.

Неопределенность в нормативном содержании ст. 136 Конституции РФ поставила перед Конституционным Судом РФ следующий вопрос: какими должны быть наименование и правовая форма документа о внесении изменений и дополнений в гл. 3–8 Конституции РФ? Конституционный Суд РФ установил, что для этого требуется принятие закона Российской Федерации. Положения Конституции РФ о механизме конституционных поправок «в порядке принятия федерального конституционного закона» не должны пониматься буквально и означают лишь требование квалифицированного большинства голосов парламентариев при вотировании законопроекта в палатах Федерального собрания. Конституционный перечень объектов правового регулирования федеральных конституционных законов носит исчерпывающий характер, а усложненность процедуры внесения поправок в гл. 3–8 Конституции РФ не предполагает возможности принятия для этого обычного федерального закона⁶.

Общий порядок внесения изменений в гл. 3–8 (ст. 65 – ст. 133) Конституции РФ не опровергает допустимости ряда особенностей процедуры

⁵ См.: Конституционное право / отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 53.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 окт. 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

принятия поправок в ст. 65 Конституции РФ⁷. Положения ч. 2 ст. 137 Конституции РФ вызвали неопределенность в вопросе о том, какой орган и каким актом уполномочен включить в ст. 65 Конституции РФ новое наименование субъекта РФ? Конституционный Суд РФ установил, что если речь идет только о наименовании субъекта РФ, это находится в ведении субъектов РФ и не требует вмешательства федеральных властей. Субъекты РФ самостоятельно определяют процедуру своего наименования и переименования, поправки в конституционный текст вносятся указом Президента РФ на основании легитимного решения субъекта РФ. Однако наименование или переименование субъекта РФ могут затронуть основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, законные интересы Российской Федерации, других государств или иных субъектов РФ. Возможно фактическое изменение состава России или статуса ее субъектов. При подобных обстоятельствах речь уже не идет «только о наименовании» субъекта РФ, следовательно, вопрос не может считаться предметом ведения субъекта РФ⁸.

Предметом конституционного контроля неоднократно являлся федеральный законодательный процесс в узком смысле, т. е. порядок принятия федеральных конституционных и федеральных законов, внесения в них изменений и дополнений.

Рассматривая дело о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ разрешил вопрос о 14-дневном сроке рассмотрения законопроектов в Совете Федерации. В ч. 4 ст. 105 Конституции РФ имеется норма, согласно которой если Совет Федерации в течение 14-ти дней не рассмотрел федеральный закон, акт считается одобренным данной палатой Федерального собрания. С другой стороны, в ст. 106 Конституции РФ содержится перечень федеральных законов, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Вследствие системной взаимосвязи этих норм возникла неопределенность в следующем вопросе: распространяется ли 14-дневный срок на механизм принятия федеральных законов, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федера-

⁷ В связи с этим логичнее всего проводить следующую дифференциацию юридических процедур внесения поправок и пересмотра Конституции РФ: 1) положений гл. 1, 2, 9 Конституции РФ; 2) ст. 65 Конституции РФ; 3) ст. 66–133 Конституции РФ. При таком подходе исчезает необходимость оговорки «за исключением ст. 65 Конституции РФ» применительно к механизму внесения поправок в гл. 3–8 Конституции РФ.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4868.

ции? Конституционный Суд РФ установил, что 14-дневный срок распространяется на указанные случаи, но лишь в том смысле, что Совет Федерации должен начать рассмотрение законопроекта и не обязан его завершить в течение этого времени. Причем данное толкование не распространяется на принятие других федеральных законов, которые рассматриваются по инициативе Совета Федерации и не перечислены в ст. 106 Конституции РФ⁹.

Конституционный Суд РФ разъяснил механизм федерального законодательного процесса при официальной интерпретации нормативных положений ст. 107 Конституции РФ¹⁰. С формальной стороны вопрос заключался в толковании конституционных терминов «принятый федеральный закон» и «установленный порядок». По сути, основным предметом спора послужило расхождение в позициях главы государства и палат парламента по вопросу об их действиях в законодательном процессе.

Государственная дума считала, что если Совет Федерации не рассматривал федеральный закон (или отклонил, но Государственная дума преодолела вето Совета Федерации), именно Государственная дума несет публично-правовую обязанность направления закона Президенту РФ для подписания и обнародования. По мнению Президента РФ, направлять ему законы для промульгации должен Совет Федерации за исключением случая, когда Государственная дума преодолела вето Совета Федерации. Наконец, Совет Федерации исходил из презумпции своего обязательного участия во всех стадиях законодательного процесса, особенно при отклонении закона президентом страны. Конституционный Суд РФ установил, что принятый федеральный закон должен направляться главе государства той палатой Федерального собрания, в которой завершается соответствующая стадия законодательной процедуры. Если Совет Федерации одобрил или не рассматривал законопроект – он направляется Советом Федерации; если Государственная дума преодолела вето Совета Федерации – Государственной думой.

Кроме того, Государственная дума обратила внимание на неясность в вопросе о том, можно ли считать «отклонением» федерального закона распространенный на практике институт его возвращения главой государства в парламент без рассмотрения? Конституционный Суд РФ установил, что

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

¹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

мотивы принятого Президентом РФ решения об отклонении федерального закона должны быть сообщены палатам Федерального собрания. Президент РФ может воспользоваться своим правом вето в течение определенного срока (14 дней), пропуск этого срока лишает главу государства права на отклонение федерального закона. Президент РФ обязан подписать федеральный закон, если его вето преодолено квалифицированным большинством голосов в каждой из палат Федерального собрания¹¹.

Однако Президент РФ обладает рядом контрольных полномочий в законодательном процессе. Если имелись нарушения порядка принятия федерального закона и эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат и само принятие закона, данный акт не является «принятым» по смыслу Конституции РФ. Следовательно, Президент РФ вправе вернуть такой законопроект и это не будет считаться его «отклонением».

Подчеркивая безусловный характер конституционных требований к принятию федеральных законов и недопустимость фактического изменения правил по усмотрению участников законодательного процесса, Конституционный Суд РФ разъяснил следующий юридический смысл института преодоления вето Президента РФ палатами Федерального собрания: во-первых, закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если он не был им рассмотрен; во-вторых, исключается возможность преодоления неодобрения закона Советом Федерации путем повторного голосования в Государственной думе, а также согласительной комиссии (закон должен быть одобрен в единой, ранее принятой редакции); в-третьих, если в результате повторного рассмотрения федерального закона хотя бы одна из палат не получит надлежащего большинства для одобрения в прежней редакции или примет решение о необходимости внесения в законопроект изменений или дополнений, дальнейшее рассмотрение законопроекта возможно только в порядке общей законодательной процедуры¹².

Необходимость баланса конституционных полномочий государственных органов в федеральном законодательном процессе не исчерпыва-

¹¹ См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апр. 1998 г. № 11-П «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» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апр. 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

ется взаимодействием главы государства и парламента страны. В частности, конституционной оценки потребовали нормы регламента Правительства РФ, которые наделили аппарат высшего исполнительного органа правом возвращения субъектам права законодательной инициативы законопроектов с указанием причин невозможности составить финансово-экономическое заключение. Конституционный Суд РФ усмотрел в этом нарушение Конституции РФ. Несмотря на правомерность института согласования с Правительством РФ законопроектов, которые требуют расходов за счет средств федерального бюджета, воля Правительства РФ (тем более, его аппарата) не может блокировать право законодательной инициативы в Государственной думе. Оспариваемая норма предоставляла высшему исполнительному органу чрезмерно широкую дискрецию и нарушала само существо конституционного права на инициативу внесения законопроектов вследствие неясности и нечеткости правового регулирования общественных отношений, лишённого законодательной основы и «смещенного» в подзаконную область до уровня регламента Правительства РФ¹³.

Такова сложившаяся к настоящему времени практика судебного конституционного контроля в отношении обеспечения баланса конституционных полномочий государственных органов в федеральном законодательном процессе. Во многом ее направленность предопределилась обобщенным и сравнительно фрагментарным конституционным регулированием, не сопровождавшимся подробной законодательной регламентацией. В этом, по всей видимости, усматривался некий конституционный смысл: каждый участник законодательного процесса самостоятельно регулирует свои процедурные права и обязанности посредством издания нормативного правового акта подзаконного характера. В законодательном регулировании данных общественных отношений как будто бы нет смысла в силу наличия конституционных норм прямого действия. Вслед за этим правовые позиции Конституционного Суда РФ отчасти сняли накопившиеся противоречия, но в отдельных аспектах привели к еще большей правовой неопределенности, символизирующей конституционную самостоятельность каждой из ветвей власти. В результате глава государства, парламент и правительство «зарезервировали» в своем конституционном арсенале «спящие» правомочия, которые могли бы им понадобиться в экстраординарных случаях.

¹³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

После вступления России в новое тысячелетие взаимоотношения участников федерального законодательного процесса стали постепенно меняться. К настоящему времени противоречия в их интересах не то, чтобы исчезли: о них стало не принято говорить, тем более – прибегать к помощи конституционного правосудия. Парламент выглядит более прагматичным в оценке своих политических возможностей: если под контролем находится простое или, тем более, квалифицированное большинство голосов – мнение миноритарных депутатов редко принимается во внимание. Установилась вертикаль фракционных отношений, оправдываемая принципом партийной дисциплины. Деятельность высшего органа народного представительства четко прогнозируется по результатам очередных парламентских выборов на весь оставшийся период депутатской легислатуры. Парламентские дебаты, мирное соперничество конкурирующих политических сил, плюрализм мнений и вообще разногласия (особенно внутри фракций) наблюдаются редко. Глава государства, парламент и правительство больше не нуждаются в резервировании «спящих» правомочий, потому что экстраординарные случаи, по всей вероятности, и не предвидятся. Таким образом, приведенные выше правовые позиции Конституционного Суда РФ от 1995–1999 гг. формально сохраняют свое действие, однако фактически утрачивают актуальность и интерпретационно-регулятивное значение.

Возможно, данная композиция конституционных полномочий участников федерального законодательного процесса является естественной для современного состояния политической системы страны. Юридическая наука вообще не вправе навязывать обществу конкретные модели правового регулирования общественных отношений. Однако с точки зрения теории конституционного права, отечественной политической практики 1988 – 1993 гг. и опыта ряда зарубежных стран представляется необходимым проведение реформы российской системы народного представительства. Требуется его полноценная институционализация, конституционная защита и законодательная регламентация. Законодательный процесс должен стать состязательным, демократичным, свободным и открытым для гражданского общества. Парламентам следует обладать правом интерpellации, вотума недоверия и парламентского расследования. В качестве одного из эффективных правовых инструментов для достижения данной цели мог бы послужить Федеральный конституционный закон «О народном представительстве», принятию которого предшествуют соответствующие поправки в Конституцию РФ.