

По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.П.Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края

Постановление · № 9-П · от 12.04.2002 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14

Федерального закона "Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи

с жалобой гражданина А.П.Быкова, а также запросами Верховного

Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания

Красноярского края

город Москва 12 апреля 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего О.С.Хохряковой,

судей М.В.Баглая, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, В.О.Лучина,

Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова,

с участием представителя гражданина А.П.Быкова - адвоката Г.П.Падвы, представителя Верховного

Суда Российской Федерации - судьи Верховного Суда Российской Федерации Б.А.Горохова,

представителей Законодательного Собрания Красноярского края - Председателя Законодательного

Собрания Красноярского края А.В.Усса и кандидата юридических наук А.В.Демина, представителя

Государственной Думы - адвоката И.В.Зверева, представителя Совета Федерации - председателя

Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А.Шарандина, а также

полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде

Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации,

подпунктом "а" пункта 1 и пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,

подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96 и 97 Федерального

конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статей 13 и 14

Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации" (в редакции от 8 февраля 2001 года).

Поводом к рассмотрению дела явились жалоба гражданина А.П.Быкова и запросы Верховного Суда

Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края о проверке

конституционности статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации содержащиеся в этих статьях положения о неприкосновенности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д.Зорькина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - Е.Е.Кретовой, от Министерства внутренних дел Российской Федерации - Т.Н.Москальковой, от Федеральной службы безопасности Российской Федерации - Л.Н.Башкатова, от Генерального прокурора Российской Федерации - И.А.Воронова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно статье 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий; он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей (пункт 1); неприкосновенность депутата распространяется на занимаемые им жилое и служебное помещения, на его багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы (пункт 2); указанные в пунктах 1 и 2 данной статьи ограничения не распространяются на действия депутата, связанные с преступлениями против личности, а также на иные действия депутата, не связанные с осуществлением им своих полномочий (пункт 3); в случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; в отношении депутата следственные действия и порядок производства по административным правонарушениям осуществляются под непосредственным надзором прокурора субъекта Российской Федерации (пункт 4); депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий; данное положение не распространяется на случаи, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом (пункт 5).

Согласно статье 14 того же Федерального закона вопрос о лишении депутата неприкосновенности решается по представлению прокурора субъекта Российской Федерации (пункт 1); для получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на его задержание, арест, обыск или допрос, кроме случаев задержания на месте преступления, а также на личный досмотр, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей, прокурор субъекта Российской Федерации вносит представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; получение такого согласия предусматривается в отношении действий депутата, связанных с осуществлением

им своих полномочий (пункт 2); представление прокурора субъекта Российской Федерации вносится также для получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на передачу дела в суд в случаях, предусмотренных пунктом 4 статьи 13 данного Федерального закона (пункт 3); законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном регламентом или иным актом, определяющим порядок его деятельности, рассматривает представление прокурора субъекта Российской Федерации и не позднее чем через 14 дней со дня получения представления принимает по нему мотивированное решение (пункт 4).

1.1. Как следует из представленных материалов, Законодательное Собрание Красноярского края постановлением от 10 апреля 2001 года на основании статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" отказалось дать согласие на передачу в суд уголовного дела в отношении депутата А.П.Быкова. Однако Красноярский краевой суд решением от 3 мая 2001 года удовлетворил заявление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о признании указанного постановления недействительным и не порождающим правовых последствий. При этом суд, не подвергая сомнению право Законодательного Собрания Красноярского края применять названные положения Федерального закона, вместе с тем пришел к выводу, что само постановление является необоснованным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело в кассационном порядке, определением от 17 августа 2001 года решение Красноярского краевого суда отменила и вынесла новое решение, которым постановление Законодательного Собрания Красноярского края также признано недействительным и не порождающим юридических последствий, поскольку оно основано на законодательных нормах, противоречащих Конституции Российской Федерации и потому не подлежащих применению. Как указано в определении, институт неприкосновенности является отступлением от конституционного принципа равенства перед законом и судом (статья 19), закреплён непосредственно Конституцией Российской Федерации в отношении строго ограниченного круга лиц (статьи 91, 98 и 122) и, следовательно, не может быть распространён федеральным законом на других лиц. Придя к выводу о том, что статьи 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" противоречат Конституции Российской Федерации, суд, однако, не обратился с запросом о проверке их конституционности в Конституционный Суд Российской Федерации.

В связи с этим в жалобе гражданина А.П.Быкова, направленной в Конституционный Суд Российской Федерации 19 сентября 2001 года, утверждается, что несоблюдение судом общей юрисдикции требований статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, обязывающей его в подобном случае обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, привело к нарушению закрепленных Конституцией Российской Федерации гарантий судебной защиты на основе равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1; статья 46, часть 1). Заявитель просит признать соответствующими Конституции Российской Федерации статьи 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которые в его деле были применены Законодательным Собранием Красноярского края, но Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оценены как противоречащие Конституции Российской Федерации.

1.2. В Постановлении от 16 июня 1998 года по делу о толковании статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что предусмотренное статьей 125 Конституции Российской Федерации полномочие по разрешению дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных актов,

названных в пунктах "а" и "б" части 2 и части 4 данной статьи, относится к компетенции только Конституционного Суда Российской Федерации; по смыслу статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать указанные нормативные акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу; суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности; обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с таким запросом, по смыслу статьи 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона, на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации (пункты 1 и 2 резолютивной части).

Следовательно, если суд общей юрисдикции при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, тем не менее не обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности, то такой процесс применения этого закона означает, по сути, вторжение в сферу конституционного судопроизводства (статья 125, часть 4, Конституции Российской Федерации) и создает препятствия для реализации гражданами их конституционных прав и свобод, в том числе права на судебную защиту на основе принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1; статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации).

С учетом изложенного и руководствуясь статьями 96 и 97 в системной связи со статьей 101 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации принял жалобу гражданина А.П.Быкова к рассмотрению. Иное в данном случае означало бы отказ в правосудии, что недопустимо. С просьбой подтвердить конституционность статьи 13 и пунктов 1-4 статьи 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в Конституционный Суд Российской Федерации на основании статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации обратилось и Законодательное Собрание Красноярского края.

Верховный Суд Российской Федерации в своем запросе, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации не в связи с рассмотрением конкретного дела, а также в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, напротив, утверждает, что закрепленный данными статьями Федерального закона институт неприкосновенности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе необходимость получения согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на осуществление в отношении депутата уголовного и административного преследования, противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 15, 91, 98 и 122 (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2001 года N 10).

Поскольку жалоба гражданина А.П.Быкова и запросы Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

2. Вопрос о неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации затрагивался Конституционным Судом

Российской Федерации в Постановлениях от 30 ноября 1995 года по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, от 20 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности положений статей 18, 19 и 20 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области, а также в Определениях по запросам о проверке конституционности статей 37 и 39 Закона СССР "О статусе народных депутатов в СССР" (от 8 января 1998 года N 3-О), статей 19 и 20 Закона Воронежской области "О статусе депутата Воронежской областной Думы" (от 4 июня 1998 года N 96-О), ряда положений Закона Иркутской области "О статусе депутата Законодательного собрания Иркутской области" (от 5 ноября 1998 года N 147-О).

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что законодатель субъекта Российской Федерации, регулируя в пределах своей компетенции вопросы статуса депутата, не может предусматривать освобождение его от уголовной и административной ответственности, установленной федеральным законом, поскольку это было бы вторжением в сферу ведения и полномочий Российской Федерации. Вопрос о неприкосновенности депутатов в той мере, в какой он затрагивает сферу действия уголовного и уголовно-процессуального законодательства и основные принципы административной ответственности, относится к ведению Российской Федерации. Поэтому для депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации особые условия привлечения к уголовной и административной ответственности законами субъектов Российской Федерации устанавливаться не могут. Федеральный же законодатель, принимая соответствующий нормативный акт, должен соблюдать требования Конституции Российской Федерации, составляющие конституционно-правовую основу такого регулирования.

2.1. Конституция Российской Федерации закрепляет неприкосновенность (парламентский иммунитет) членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (статья 98), а также неприкосновенность Президента Российской Федерации (статья 91) и судей (статья 122). Неприкосновенность же депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации непосредственно в Конституции Российской Федерации не предусмотрена, что, однако, не означает невозможность установления законом для депутата определенных личных гарантий, обусловленных его статусом.

В соответствии со статьями 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 5 (часть 3), 10, 11, 66, 72, 73, 77 (часть 1), 134 и 136 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления федеральный парламент и парламенты субъектов Российской Федерации являются органами народного представительства, выразителями интересов и воли народа (соответственно народа России и народа субъекта Российской Федерации), осуществляющими законодательную власть; особым положением парламента и его функциями, как законодательного (представительного) органа государственной власти, обусловлены его самостоятельность в системе разделения властей и независимость его членов от чьих бы то ни было указаний; депутаты связаны лишь Конституцией и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата).

Из этого вытекает необходимость специальных гарантий беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий. К числу таких гарантий, обусловленных природой парламента и депутатского мандата, характером выполняемых задач, относится публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, призванный оградить депутата от неправомерного вмешательства в его деятельность по осуществлению мандата, в том числе со стороны органов исполнительной власти, от попыток оказать на него давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности. Вместе с тем неприкосновенность не может рассматриваться как личная привилегия депутата, освобождающая его от ответственности

за совершенные уголовные и административные правонарушения.

2.2. В силу статьи 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом. Общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, установление которых находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации), в том числе, следовательно, и те принципы, которые относятся к статусу депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, закрепляются в федеральных законах и принимаемых в соответствии с ними законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Из этих положений, составляющих во взаимосвязи со статьями 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 5 (часть 3), 10 и 11 Конституции Российской Федерации основу конституционного регулирования статуса парламента субъекта Российской Федерации и его членов, следует, что федеральный законодатель, закрепляя в пункте 1 статьи 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" принцип неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве гарантии беспрепятственного осуществления депутатских полномочий, не нарушает предписаний Конституции Российской Федерации.

3. Парламентская неприкосновенность предполагает надлежащую защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских прав, выполнении депутатских обязанностей), чем обусловлен общепризнанный в правовом государстве принцип, согласно которому депутат не несет ответственности за действия по осуществлению мандата, в том числе по истечении срока полномочий. Во всяком случае депутата нельзя привлечь к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, за выступления в парламенте и позицию, выраженную при голосовании, за разработку и представление инициативных документов, необходимые контакты с государственными органами и их должностными лицами, а также за другие действия, обусловленные статусом депутата. При этом в силу общеправового принципа недопустимости злоупотребления правом неприкосновенность не может служить основанием освобождения от ответственности за публичные оскорбления, клевету и другие подобные им несовместимые с предназначением данного института и со статусом депутата правонарушающие деяния, предусматриваемые федеральным законом.

Следовательно, пункт 5 статьи 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", устанавливающий запрет на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности за действия, соответствующие статусу депутата, не противоречит Конституции Российской Федерации.

4. Одним из существенных элементов депутатской неприкосновенности является особый порядок привлечения депутата к уголовной ответственности и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке.

4.1. Согласно Конституции Российской Федерации уголовное и уголовно-процессуальное законодательство находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "о"), по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1); административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "к" части 1), по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2).

Из этих положений во взаимосвязи со статьями 1 (часть 1), 3 (части 1, 2 и 3), 5 (часть 3), 10 и 11 Конституции Российской Федерации следует, что федеральный законодатель, закрепляя принцип неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не может освобождать их от уголовной и от административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, но вправе предусмотреть особые условия привлечения их к такой ответственности. Конкретный объем неприкосновенности, обеспечивающий недопустимость преследования депутата именно в связи с его депутатской деятельностью и в целях оказания влияния на нее, должен быть определен федеральным законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации.

4.2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом; судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (статья 118, части 1 и 2); при этом уголовные и административные дела подсудны судам общей юрисдикции (статья 126). Из данных предписаний во взаимосвязи со статьями 10, 19 (часть 1) и 22 (часть 2) Конституции Российской Федерации вытекает, что только суд может решать вопрос об аресте, заключении под стражу и содержании под стражей и только суд может разрешать дела, связанные с применением мер уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, причем на основе принципа равенства всех перед законом и судом.

Указанные конституционные положения о прерогативах судебной власти, по сути, являются фундаментальными принципами юстиции в правовом государстве и в то же время составляют основу правового статуса личности и гарантий ее неприкосновенности. Поэтому применительно к специальным институтам неприкосновенности возможные вводимые федеральным законом ограничения полномочий судебной власти по разрешению дел, связанных с назначением мер уголовной ответственности и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, могут иметь место лишь в том случае, если такие институты предусмотрены непосредственно Конституцией Российской Федерации, т. е. в отношении Президента Российской Федерации, депутатов Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, а также судей, что обусловлено особым статусом названных должностных лиц и характером выполняемых ими функций в системе государственной власти Российской Федерации (статьи 91, 98 и 122).

Введение же федеральным законом - помимо Конституции Российской Федерации - такого условия, как согласие парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на применение к нему ареста и иных мер процессуального принуждения в ходе преследования за такого рода правонарушения, по существу, означало бы исключение судебных прерогатив и предоставление судебных функций парламенту, что, по смыслу статей 10, 19 (часть 1), 22 (часть 2), 118 и 126 Конституции Российской Федерации, недопустимо.

Федеральный законодатель может установить для депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации лишь такие дополнительные процессуальные гарантии, которые, не исключая уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, предусматривали бы обусловленное предназначением института парламентской неприкосновенности определенное усложнение соответствующих процедур, с тем чтобы обеспечить юридически целесообразную дифференциацию процессуальных механизмов в сфере уголовной и административной ответственности, не нарушая, однако, ее общих принципов, установленных федеральным законодательством на основе Конституции Российской Федерации. В частности, эти процедуры применительно к случаям привлечения депутатов к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, за действия, не связанные с осуществлением ими своих полномочий, могут предполагать участие прокурора вышестоящего уровня в принятии решения и обязательность согласия суда на

проведение соответствующих процессуальных действий.

Федеральный законодатель мог бы также предусмотреть право законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимать решение о несогласии на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, его арест и иные меры процессуального принуждения в ходе уголовного и административного преследования в отношении действий, совершаемых при осуществлении депутатских полномочий, в случаях если имеют место факты, подтверждающие, что такое преследование, по сути, предпринято с целью воспрепятствовать осуществлению депутатом своих полномочий и повлиять на его деятельность. Однако решение парламента по данному вопросу не может иметь преюдициального значения, исключающего судебную проверку выявленных фактов и обоснованности сделанных выводов. Следовательно, по своей юридической силе такое решение, будучи дополнительной гарантией депутатской неприкосновенности, не является актом, которым окончательно разрешается вопрос о возможности уголовного или административного преследования депутата.

Спор между прокуратурой и парламентом субъекта Российской Федерации по вопросу о лишении депутата неприкосновенности в конечном счете подлежит разрешению судебной властью как наиболее беспристрастной, нейтральной и предназначенной по своей природе для решения такого рода вопросов, что позволяет в соответствии с целями института неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать беспрепятственное осуществление ими своих полномочий, ограждая их от вмешательства и давления со стороны исполнительной власти.

Между тем положениями пунктов 1, 2, 3 и 4 статьи 13 и пунктов 1, 2, 3 и 4 статьи 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в их взаимосвязи устанавливается запрет на привлечение депутата к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на осуществление связанных с этим мер уголовно-процессуального и административно-процессуального характера и на передачу дела в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которому тем самым в данном вопросе предоставляются неограниченные дискреционные полномочия. Установив такой запрет, федеральный законодатель нарушил Конституцию Российской Федерации, ее статьи 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 118 и 126.

4.3. Исходя из предназначения института парламентской неприкосновенности, участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в процедуре лишения депутата неприкосновенности возможно только в отношении действий, совершаемых им при осуществлении депутатских полномочий. Предоставление же парламенту, не являющемуся ни органом уголовного преследования, ни судебным органом, права освобождать от привлечения к уголовной или административной ответственности несовместимо с целями института парламентской неприкосновенности. Это тем более недопустимо, когда дознание, предварительное следствие или производство по административному правонарушению уже завершено и, следовательно, речь, по существу, идет о необходимости получения согласия на передачу дела в суд, т. е. фактически о том, позволить ли суду рассматривать дело.

Следовательно, оспариваемые положения пункта 4 статьи 13 и пункта 3 статьи 14 рассматриваемого Федерального закона, наделяя парламент субъекта Российской Федерации полномочием участвовать в решении вопроса о лишении депутата неприкосновенности в случае уголовного и административного преследования за действия, не связанные с осуществлением им своих полномочий, устанавливают несовместимое с предписаниями статей 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 71 (пункт "о"), 72 (пункт "к" части 1), 118 и 126 Конституции Российской Федерации изъятие из предусмотренных федеральным законодательством оснований привлечения к уголовной и

административной ответственности, а также процессуальных механизмов и процедур в сфере уголовной и административной ответственности.

5. В отличие от статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается прокурором субъекта Российской Федерации с согласия коллегии, состоящей из трех судей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа (пункт 9 части первой статьи 448); с соблюдением такой же процедуры производятся избрание в отношении депутата в качестве меры пресечения заключения под стражу, а также обыск (за исключением задержания на месте преступления), выемка, наложение ареста на почтово-телеграфную корреспонденцию, прослушивание телефонных и иных переговоров (часть первая статьи 450).

Названные нормы вводятся в действие с 1 июля 2002 года (статья 12 Федерального закона от 18 декабря 2001 года "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"). При этом, однако, в статьи 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" законодатель изменений не внес. Между тем законоположения о депутатской неприкосновенности составляют единый нормативный комплекс, затрагивающий в том числе уголовно-процессуальное и административно-процессуальное законодательство, поэтому Федеральному Собранию в силу статей 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" необходимо внести изменения в соответствующие законодательные акты, с тем чтобы надлежащим образом - в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - урегулировать процессуальные гарантии, связанные с привлечением депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 80, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положение пункта 1 статьи 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которому депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий, соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку им закрепляется принцип парламентской неприкосновенности в качестве гарантии беспрепятственного осуществления депутатских полномочий.
2. Признать положения пункта 5 статьи 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" о недопустимости привлечения депутата к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий, кроме случаев, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, соответствующим Конституции Российской Федерации.
3. Признать положения пунктов 1, 2 и 3 статьи 13 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 14 Федерального закона

"Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" - в той мере, в какой ими устанавливается запрет на привлечение депутата к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и на осуществление обусловленных этим мер уголовно-процессуального и административно-процессуального характера без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, - не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 118 и 126.

4. Признать положение пункта 4 статьи 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которому в случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также положение пункта 3 статьи 14 данного Федерального закона, на основании которого для получения такого согласия прокурор субъекта Российской Федерации вносит представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19 (часть 1), 46 (часть 1), 118 и 126.

5. В силу статей 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Федеральному Собранию надлежит внести изменения в соответствующие законодательные акты, с тем чтобы урегулировать процессуальные гарантии, связанные с привлечением депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления.

Впредь до введения в действие пункта 9 части первой статьи 448 и части первой статьи 450 УПК Российской Федерации и внесения других вытекающих из настоящего Постановления необходимых изменений в действующее законодательство пункты 1, 2 и 3 статьи 13 и пункты 1, 2 и 4 статьи 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" с момента провозглашения настоящего Постановления действуют в части, относящейся к обязанности прокурора субъекта Российской Федерации вносить представление в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации для рассмотрения вопроса о лишении депутата неприкосновенности и к праву законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принять решение о несогласии на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, его арест и иные меры процессуального принуждения в ходе уголовного и административного преследования, если он придет к выводу о наличии фактов, подтверждающих, что такое преследование предпринято с целью воспрепятствовать осуществлению депутатом своих полномочий и повлиять на его деятельность; указанное решение не носит характер запрета и подлежит судебной проверке.

6. В соответствии с частью второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" признание не соответствующими Конституции Российской Федерации положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", указанных в пунктах 3 и 4 резолютивной части настоящего Постановления,

является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, в том числе конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, содержащих такие же положения. Такие положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

7. 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 провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 9-П