

По запросу Ленинского районного суда города Томска о проверке конституционности статей 4 и 11 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", пункта 3 статьи 60 Устава (Основного Закона) Томской области и статьи 4 Закона Томской области "О статусе депутата Государственной Думы Томской области"

Определение · № 72-О · от 11.03.2005 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Ленинского районного суда города Томска о проверке конституционности статей 4 и 11 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", пункта 3 статьи 60 Устава (Основного Закона) Томской области и статьи 4 Закона Томской области "О статусе депутата Государственной Думы Томской области"

город Москва 11 марта 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" изучение запроса Ленинского районного суда города Томска,

у с т а н о в и л:

1. Согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 4); условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на профессиональной основе в определенный период, или без отрыва от основной деятельности) устанавливаются конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации (статья 11). На основании данных положений Устав (Основной закон) Томской области (пункт 3 статьи 60) и Закон Томской области "О статусе депутата Государственной Думы Томской области" (пункты 1 и 3 статьи 4) устанавливают, что депутаты Думы могут работать в Думе с отрывом от основной деятельности на постоянной оплачиваемой основе или без отрыва от основной деятельности; депутат Думы, работающий на постоянной основе, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, в производстве Ленинского районного суда города Томска находится дело по заявлению граждан А.А.Лукиянова и М.В.Мордовина о признании незаконным бездействия Государственной Думы Томской области, выразившегося в непринятии в связи с их обращением решения о прекращении полномочий депутатов, совмещающих работу в

Государственной Думе Томской области с другой оплачиваемой деятельностью (кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности). При рассмотрении данного дела суд, придя к выводу, что подлежащие применению положения статей 4 и 11 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", пункта 3 статьи 60 Устава (Основного закона) Томской области и статьи 4 Закона Томской области "О статусе депутата Государственной Думы Томской области" не соответствуют статьям 5 (часть 3), 10, 19 (часть 1) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации, направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности названных законоположений.

По мнению заявителя, предусматривая наличие в составе законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации двух категорий депутатов, - работающих на профессиональной постоянной оплачиваемой основе, на которых распространяется запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, и осуществляющих депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности, на которых указанный запрет не распространяется, эти положения допускают пониженный уровень гарантий независимости для депутатов, работающих без отрыва от основной деятельности, и не обеспечивают объективное представление ими интересов избирателей, снижают гарантии конституционного права граждан на участие в управлении делами государства через своих представителей в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации по сравнению с федеральным парламентом, умаляют гарантии независимости законодательной власти по сравнению с исполнительной и судебной властью и тем самым нарушают конституционные принципы равенства, единства системы государственной власти, разделения властей и недопустимости снижения субъектом Российской Федерации гарантий конституционных прав граждан Российской Федерации, установленных федеральным законодательством. Заявитель полагает, что депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации должны, как и депутаты Государственной Думы, работать на профессиональной постоянной основе.

2. Согласно статье 11 (часть 2) Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации), и общими принципами организации системы органов государственной власти (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации).

2.1. В отличие от статуса депутатов Государственной Думы, определяемого статьями 97 и 98 Конституции Российской Федерации и конкретизирующими их нормами Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", которые прямо предусматривают осуществление соответствующими лицами депутатских полномочий на постоянной профессиональной основе (статья 97, часть 3, Конституции Российской Федерации, часть первая статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"), Конституция Российской Федерации статус депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации непосредственно не регулирует. Как следует из взаимосвязанных положений ее статей 72 (пункт "н" части 1) и 76 (части 2 и 5), данный вопрос, как относящийся к общим принципам организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, подлежит разрешению в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации в соответствии конституционными началами

реализации законодательной функции в сфере совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

Исходя из этого Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусматривает установление субъектом Российской Федерации условий осуществления депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе или без отрыва от основной деятельности (статья 11), а также числа депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе (пункт 6 статьи 4).

На различный подход к правовому регулированию статуса депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы обращал внимание и Конституционный Суд Российской Федерации, который в Постановлении от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" указал, что Федеральный закон "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" принят не в соответствии со статьей 72 (пункт "н" части 1) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а в соответствии с ее статьей 71 (пункт "г"), которая относит установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности к ведению Российской Федерации.

Следовательно, названным Законом не закрепляются общие для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах Российской Федерации принципы организации. Установление права депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации исполнять свои обязанности как на постоянной оплачиваемой основе, так и на непостоянной основе без отрыва от основной деятельности означает, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, возможность выбора депутатами формы деятельности в составе данного законодательного органа. Эта возможность является условием выполнения депутатом обязанности по надлежащему осуществлению им депутатских полномочий в полном объеме. В то же время, определяя порядок формирования действующей на профессиональной постоянной основе части парламента, законодатель субъекта Российской Федерации призван установить надлежащее правовое основание и процедуры, гарантирующие равноправие депутатов и исключающие принятие по данным вопросам произвольных, субъективных решений (определения от 9 апреля 2002 года N 162-О по жалобе граждан А.Г.Авдейчикова, А.А.Алехина и др. на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 17 Закона Омской области "О Законодательном Собрании Омской области" и постановлением Законодательного Собрания Омской области "О порядке приема депутатов для работы в Законодательном Собрании Омской области на профессиональной постоянной основе" и от 11 мая 2004 года N 139-О по жалобе гражданина А.А.Алехина на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 20 и пунктом 2 статьи 23 Закона Омской области "О Законодательном Собрании Омской области").

2.2. Что касается утверждения заявителя о том, что совмещение депутатом своей депутатской деятельности с иной оплачиваемой деятельностью по основному месту работы снижает уровень гарантий независимости этих депутатов и конституционных гарантий прав граждан участвовать в управлении делами государства через своих представителей, то оно является бездоказательным, не имеет конституционного или иного законодательного обоснования.

Как федеральное законодательство, так и законодательство Томской области в части, регулирующей вопросы статуса депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не допускают разноуровневого гарантирования независимости депутатов в зависимости от формы осуществления ими депутатской деятельности.

Так, Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" - вне зависимости от того, работает депутат на профессиональной постоянной основе или без отрыва от основной деятельности, - запрещает ему в течение срока полномочий быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Российской Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом (пункт 1 статьи 12), а также использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий (пункт 3 статьи 12).

Закон Томской области "О статусе депутата Государственной Думы Томской области" устанавливает, что депутат Думы не вправе получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, льготные ссуды, безвозмездные услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением своих обязанностей, а также использовать в целях, не связанных с осуществлением своей деятельности, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и информацию, полученные в связи с осуществлением депутатских полномочий (пункты "б", "г" части 2 статьи 4). Кроме того, статья 93 Устава (Основного закона) Томской области запрещает Председателю Томской Государственной Думы и его заместителям состоять в правлениях или других органах управления предприятий, учреждений, организаций, получать любые доходы, в том числе единовременные или регулярные вознаграждения от предприятий, учреждений, организаций, находящихся в собственности области либо действующих на ее территории и связанных с областным бюджетом получением из него средств для своей деятельности, самостоятельно или через представителя голосовать посредством принадлежащих им акций, вкладов, паев, долей при принятии решений общим собранием хозяйственного товарищества и общества, получать финансовые средства из бюджетов и внебюджетных фондов поддержку и развитие предприятий, находящихся в их собственности (подпункты "а" - "г" пункта 1).

Требования и ограничения, связанные с осуществлением депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе, учитываются при назначении соответствующим депутатам денежного содержания и других выплат, предусмотренных федеральным законодательством и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Депутатам, работающим без отрыва от основной деятельности, такие выплаты не полагаются; единственным (основным) видом заработка этой категории депутатов является доход от их профессиональной деятельности, не связанной с депутатской деятельностью. Распространение на них запрета заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, привело бы к нарушению конституционных прав этих лиц.

Следовательно, возможность осуществления депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации депутатской деятельности без отрыва от основной оплачиваемой работы не нарушает принципа их независимости и объективного выражения интересов избирателей. Проверка же того, насколько соблюдаются отдельными депутатами установленные законодательством требования к условиям осуществления депутатских полномочий, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, установленную статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

2.3. Таким образом, оспариваемые заявителем положения статей 4 и 11 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", пункта 3 статьи 60 Устава (Основного

закона) Томской области и статьи 4 Закона Томской области "О статусе депутата Государственной Думы Томской области" о полномочиях субъектов Российской Федерации устанавливать условия осуществления депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации депутатской деятельности - на профессиональной постоянной основе или без отрыва от основной деятельности, не нарушают конституционные права и свободы граждан Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Признать запрос Ленинского районного суда города Томска не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Томской области.

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

№ 72-О