

По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года

Постановление · № 16-П · от 30.11.1995 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года город Москва 30 ноября 1995 года

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

руководствуясь статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "б" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "б" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Калининградской областной Думы о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли названные статьи Временного положения Конституции Российской Федерации с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Заслушав сообщение судьи-докладчика В. Д. Зорькина, выступления приглашенных в заседание представителей Совета Федерации и Государственной Думы, исследовав представленные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Статьями 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года, установлены неприкосновенность депутатов Калининградской областной Думы в сфере уголовного, уголовно-процессуального, административного и административно-процессуального права, особые условия их привлечения к уголовной и административной ответственности, а также иные исключения из общих правил уголовного, уголовно-процессуального, административного и административно-процессуального законодательства, в том числе касающиеся порядка задержания, ареста, обыска, личного досмотра и допроса; все такого рода меры не могут быть применены без согласия самой Думы, а вопрос о лишении депутата неприкосновенности решается Думой по представлению прокурора области.

Решением судебной коллегии по гражданским делам Калининградского областного суда от 18

октября 1994 года рассматриваемые статьи Временного положения признаны незаконными и противоречащими положениям Конституции Российской Федерации (статьи 71 и 72) о разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 1994 года данное решение оставлено без изменения, а кассационная жалоба Калининградской областной Думы - без удовлетворения.

Однако Калининградская областная Дума считает статьи 23 и 24 Временного положения подлежащими действию вопреки официально принятым решениям органов судебной власти. По мнению Думы, вопрос депутатской неприкосновенности урегулирован ею в рамках конституционных полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации. Таким образом, заявитель фактически просит проверить конституционность названных статей Временного положения с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, установленного Конституцией Российской Федерации.

Исходя из этого при рассмотрении данного дела Конституционный Суд Российской Федерации устанавливал, соответствуют ли Конституции Российской Федерации статьи 23 и 24 Временного положения именно с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Согласно статье 71 (пункт "о") Конституции Российской Федерации уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование находятся в ведении Российской Федерации. В соответствии со статьей 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются законы федерального уровня, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. По смыслу части 5 названной статьи законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Поскольку по указанным предметам ведения субъекты Российской Федерации не могут принимать собственные законодательные акты, постольку Калининградская областная Дума не имела права самостоятельно урегулировать уголовно-правовые аспекты статуса своих депутатов, их неприкосновенности. Если Калининградская областная Дума полагала, что данный вопрос не урегулирован законом федерального уровня, она могла обратиться с соответствующей законодательной инициативой в Государственную Думу Федерального Собрания.

Таким образом, статьи 23 и 24 Временного положения в той части, в которой они вторгаются в исключительную компетенцию Российской Федерации по вопросам, обозначенным в статье 71 (пункт "о") Конституции Российской Федерации, не могут быть признаны соответствующими Конституции Российской Федерации.

3. Согласно статье 72 (пункт "к" части 1) Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По этому кругу вопросов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации). К совместному ведению относится также и установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации), в том числе, следовательно, и тех принципов, которые относятся к статусу, правам и обязанностям депутата законодательного(представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе

не препятствует Калининградской областной Думе принять собственный нормативный акт, что следует из смысла статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации и вытекает из природы совместной компетенции.

Однако по предметам совместного ведения тот или иной вопрос должен быть решен в соответствии с главой 1 Конституции Российской Федерации, закрепляющей основы конституционного строя, другими положениями Конституции Российской Федерации и базирующейся на них системой федеральных правовых актов, в которых эти положения воспроизводятся и конкретизируются.

Вопрос о неприкосновенности депутатов в сфере административной ответственности и иных административных мер в том виде, как он решен в статьях 23 и 24 Временного положения, затрагивает не только организацию системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, но и принципы, основные положения и институты административного права и административной ответственности, т. е., по сути дела, относится к основам административного права, установленным действующим федеральным законодательством. Изъятия из него по такому кругу вопросов не могут быть введены актом субъекта Российской Федерации. Статьей 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации предусмотрено, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения принимаются в соответствии с федеральными законами и не должны им противоречить.

Следовательно, предусмотрев для депутатов изъятия из действующих норм федерального законодательства по вопросам административных правонарушений и административной ответственности, статьи 23 и 24 Временного положения нарушают разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, установленное Конституцией Российской Федерации.

4. Согласно статье 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Для депутатов и кандидатов в депутаты в органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления общий принцип гарантий их деятельности, в том числе в связи с привлечением к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, в определенной степени уже урегулирован федеральным законом. Так, Федеральным законом от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" предусмотрено, что кандидат в депутаты после регистрации не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке; при даче согласия прокурор обязан известить избирательную комиссию, осуществившую регистрацию кандидата (часть пятая статьи 22). Федеральный закон от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает, что депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации (часть седьмая статьи 18).

Таким образом, в данном вопросе законодатель связывает гарантии деятельности депутата с обязательным подключением полномочий прокурора вышестоящего уровня. Такой порядок не нарушает процессуальных механизмов в сфере уголовной и административной ответственности, установленных федеральным законодательством в соответствии с Конституцией Российской

Федерации.

Исключив возможность привлечения депутата к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, а также задержания, ареста, обыска, личного досмотра или допроса без согласия Калининградской областной Думы, Временное положение установило особый, не предусмотренный Конституцией Российской Федерации и федеральным законом порядок осуществления правосудия и судопроизводства. Между тем, по смыслу статей 71 (пункты "г", "о"), 77 (часть 1), 116 (часть 3), 120 (часть 1) и 124 Конституции Российской Федерации порядок организации и деятельности судебной власти, осуществление правосудия относится к исключительной компетенции Российской Федерации.

В связи с лишением депутата неприкосновенности статья 24 Временного положения устанавливает также особые полномочия и порядок деятельности прокурора области, тогда как согласно статье 129 (часть 5) Конституции Российской Федерации полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом.

На основании изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать статьи 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 71 (пункты "г", "о"), 72 (пункты "к", "н" части 1), 76 (части 1, 2 и 5), 77 (часть 1), 118, 120 (часть 1), 129 (часть 5).
2. Согласно части третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решения Калининградской областной Думы и иных органов, основанные на статьях 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, не подлежат исполнению.
3. Федеральному Собранию в соответствии со статьей 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации надлежит урегулировать вопрос о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, основных гарантиях беспрепятственного и эффективного осуществления депутатских полномочий.
4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.
5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", иных официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации. Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 16-П