

По запросу Сахалинской областной Думы о проверке конституционности пункта 6 статьи 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

Определение · № 341-О · от 07.10.2005 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Сахалинской областной Думы о проверке конституционности пункта 6 статьи 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

город Москва 7 октября 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, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Сахалинской областной Думы,

у с т а н о в и л:

1. В запросе Сахалинской областной Думы оспаривается конституционность пункта 6 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которому число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

По мнению заявителя, названная норма лишает законодательный орган субъекта Российской Федерации самостоятельности в формировании своего структурного состава, поскольку предполагает участие в решении этого вопроса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое, реализуя свои полномочия, связанные с подписанием и обнародованием соответствующего закона, может отклонить закон, предусматривающий нежелательное, по его мнению, число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе. Такое регулирование, считает заявитель, не соответствует требованиям Конституции Российской Федерации, ее статей 10 и 77 (часть 1).

2. Согласно Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (статья 11, часть 2); система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 77, часть 1), а также общими принципами организации системы органов государственной власти (статья 72, пункт "н" части 1). Конституция Российской Федерации непосредственно не регулирует статус и численность депутатов, работающих в законодательном (представительном) органе государственной власти

субъекта Российской Федерации на профессиональной постоянной основе. 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 законе и законодательстве субъектов Российской Федерации в соответствии с 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, что число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 4). Названным Федеральным законом для каждого субъекта Российской Федерации, его законодательного (представительного) органа создаются правовые предпосылки самостоятельного решения - с учетом всех обстоятельств, в том числе возможностей финансового обеспечения деятельности данного органа, - вопроса о численности депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе. Это отвечает требованиям Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип, согласно которому в установленных правовых пределах субъект Российской Федерации самостоятельно определяет собственную систему органов государственной власти (статья 77, часть 1), а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно осуществляет свои полномочия (статья 10).

3. Заявитель полагает, что вопрос о численности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, работающих на профессиональной постоянной основе, должен решаться не в законе, а в акте иной правовой формы.

Вопрос о форме соответствующего правового акта получил разрешение в оспариваемой норме Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Данный Федеральный закон предусматривает право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулировать в конституциях (уставах) и законах вопросы о статусе депутата, условиях осуществления им депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, на профессиональной основе в определенный период или без отрыва от основной деятельности), определять число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе (пункт 4 статьи 10, статья 11, пункт 6 статьи 4). Регламентирование перечисленных вопросов на уровне конституции (устава) или закона субъекта Российской Федерации призвано гарантировать равный статус депутатов и их равное влияние на принятие решений, а также обеспечить всем депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации равные возможности по осуществлению депутатских полномочий. Закрепление в законе субъекта Российской Федерации соответствующих правовых оснований и процедур деятельности парламента, в том числе процедуры решения вопросов, касающихся депутатов, работающих на профессиональной основе, служит гарантией реализации конституционных принципов народного представительства (статья 3, часть 2; статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации), исключает принятие по данным вопросам произвольных решений.

Установление законом субъекта Российской Федерации численности депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, не только является дополнительной правовой гарантией статуса депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, но и обеспечивает самостоятельность деятельности указанного органа в целом. Такой подход подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой реализация права на осуществление депутатских полномочий на

профессиональной постоянной основе в отсутствие установленных законом гарантий реализации этого права не соответствует условиям функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти в демократическом правовом государстве (Определение от 9 апреля 2002 года N 162-О по жалобе граждан А.Г.Авдейчикова, А.А.Алехина, С.В.Андрушко, А.А.Безденежных, В.Н.Дорохина, М.И.Машкарина, А.К.Никитиной и В.Д.Ровинской 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").

4. В запросе утверждается также, что установление законом субъекта Российской Федерации числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, работающих на профессиональной постоянной основе, нарушает принцип разделения властей, поскольку предполагает участие в решении этого вопроса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, который подписывает и обнародует указанный закон.

Конституционный Суд Российской Федерации, характеризуя принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, определил, что он предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие. В сфере законотворчества на уровне субъектов Российской Федерации разделение властей между органами законодательной и исполнительной власти обеспечивается тем, что принятие законов отнесено к исключительному ведению законодательного органа, а вето и промульгация (подписание и обнародование) законов составляет прерогативу главы администрации. Это гарантирует от возможных ошибок и способствует тому, что закон обретает силу правового акта единой государственной власти (Постановление от 18 января 1996 года N 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края).

Данный подход нашел отражение в действующем Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В соответствии с ним законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование (статьи 5, 6, 7), а на высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации возлагается обязанность в установленный срок подписать и обнародовать принятый закон либо с мотивированным обоснованием отклонить его (пункты 1 и 2 статьи 8). Отклоненный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов; такой закон уже не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и подлежит обнародованию в срок, установленный конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации (пункты 3 и 4 статьи 8).

Таким образом, оспариваемое заявителем положение пункта 6 статьи 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" не может рассматриваться как нарушающее конституционный принцип разделения властей и самостоятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в реализации полномочий по формированию своего структурного состава.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 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 Сахалинской областной Думы 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".

Конституционный Суд

Российской Федерации

N 341-О