



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

город Москва

20 февраля 1996 года

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

с участием представителя Президента Российской Федерации как стороны, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, - М.А.Митюкова, представителей Федерального Собрания Российской Федерации как стороны, принявшей оспариваемый акт, - члена Совета Федерации Н.В.Федорова, депутатов Государственной Думы С.Н.Бабурина и Е.Б.Мизулиной,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой статьи 3, подпунктом "а" 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 положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Президента Российской Федерации о проверке конституционности указанных положений названного Федерального закона.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти положения Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Д.Зорькина, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно статье 98 Конституции Российской Федерации члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий; они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей (часть 1); вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания (часть 2).

Неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в статье 98 Конституции Российской Федерации, - один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым - парламента, их самостоятельности и независимости.

Вместе с тем установления статьи 98 Конституции Российской Федерации являются определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом (статья 19, часть 1), что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа.

2. Статья 98 Конституции Российской Федерации, определяя лишь общее направление и условия действия депутатской неприкосновенности, в целях обеспечения основ конституционного строя, связанных с осуществлением народовластия (статья 3 Конституции Российской Федерации), с разделением властей и самостоятельностью органов законодательной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации), допускает возможность конкретизации ее положений в федеральном законодательстве. Часть первая статьи 18 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", воспроизводя конституционные положения о депутатской неприкосновенности, о недопустимости задержания, ареста, обыска, а также личного досмотра депутата, предусматривает также невозможность привлечения его к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания; часть вторая статьи 20 названного Закона устанавливает, что для получения согласия на привлечение депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, кроме случаев задержания на месте преступления, а также на его арест и обыск Генеральный прокурор Российской Федерации вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление.

Таким образом, федеральный закон устанавливает более широкий, чем указанный в Конституции Российской Федерации, перечень случаев, при которых парламентарий не может быть лишен неприкосновенности без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

3. Особый порядок привлечения депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, составляет одну из существенных черт парламентского иммунитета.

По своей природе парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности (реализации депутатских полномочий, выполнении депутатских обязанностей). Его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предварительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности. Это подтверждается и пунктом 9 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации, по смыслу которого без лишения депутата неприкосновенности для него не может наступить ответственность за действия (или бездействие), связанные с выполнением депутатских обязанностей.

Таким образом, оспариваемые заявителем положения части первой статьи 18 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" о необходимости получения согласия соответствующей палаты Федерального Собрания на привлечение депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и на его допрос применительно к действиям по осуществлению депутатской деятельности, а также положения части второй статьи 20 названного Закона о внесении Генеральным прокурором Российской Федерации представления в соответствующую палату Федерального Собрания для получения такого согласия соответствуют Конституции Российской Федерации.

4. Принимая решение о включении в закон тех или иных положений, касающихся депутатской

неприкосновенности, законодатель, однако, не может игнорировать общий смысл и цели этого правового института, а также не учитывать его место в системе норм Конституции Российской Федерации.

Из смысла статьи 98 и пункта 9 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации вытекает, что неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентарского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1), а с другой - нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52). Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных статьей 98 Конституции Российской Федерации, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям вплоть до принятия решения о передаче дела в суд в соответствии с положениями УК и УПК Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания.

Вместе с тем это не означает лишение парламентария неприкосновенности. По смыслу статьи 98 (часть 2) Конституции Российской Федерации, следственные действия в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы должны осуществляться под непосредственным надзором Генерального прокурора Российской Федерации, ибо именно он вносит в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении парламентария неприкосновенности. И если по завершении предварительного следствия Генеральный прокурор Российской Федерации придет к выводу о необходимости передать дело об уголовном или административном судебном преследовании в суд, он должен незамедлительно внести представление в соответствующую палату Федерального Собрания. Если палата, рассмотрев представление, установленным большинством голосов не примет на основании имеющихся материалов решения о лишении депутата неприкосновенности, вопрос о его предании суду снимается. Без согласия палаты судебное разбирательство не может иметь места.

Таким образом, оспариваемые положения части первой статьи 18 и части второй статьи 20 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" применительно к действиям, не связанным с осуществлением депутатской деятельности, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 1), 19 (часть 1), 52, 98, в той мере, в какой эти положения препятствуют возбуждению уголовного дела, проведению дознания и предварительного следствия, досудебному производству по административным правонарушениям.

Что же касается таких предусмотренных статьей 98 (часть 1) Конституции Российской Федерации мер, как задержание, арест, обыск, личный досмотр, то для их применения на более ранних стадиях уголовного или административного производства, в том числе при его возбуждении, в любом случае требуются представление Генерального прокурора Российской Федерации и согласие соответствующей палаты Федерального Собрания. Положения части первой статьи 18 и части второй статьи 20 Закона, касающиеся применения этих мер, вытекают из статьи 98 Конституции Российской Федерации.

Необходимо отметить неточность формулировки части второй статьи 20 Закона. Из ее буквального смысла следует, что даже в случаях задержания на месте преступления для ареста и обыска требуется согласие соответствующей палаты Федерального Собрания. Между тем, согласно статье 98 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также части первой статьи 18 Закона, которая в данном вопросе точно следует этой конституционной норме, только в случаях задержания на месте преступления депутаты могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску. Поэтому законодателю надлежит привести статью 20 Закона в соответствие с его статьей 18.

5. По смыслу статьи 98 Конституции Российской Федерации в соотношении с ее статьями 22, 23, 24, 25 неприкосновенность парламентария не ограничивается только его личной неприкосновенностью. Из этого следует, что без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания не может быть нарушена не только личная неприкосновенность парламентария, но и неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, средств связи, принадлежащих ему документов и багажа, а значит не могут быть произведены такие процессуальные меры, как обыск помещения, выемка (изъятие)

определенных предметов, досмотр вещей, принадлежащих депутату.

Следовательно, часть вторая статьи 18 Закона, согласно которой неприкосновенность депутата распространяется на его жилое, служебное помещение, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы, соответствует Конституции Российской Федерации.

Вопрос о лишении депутата неприкосновенности по этому кругу вопросов должен решаться исходя из статьи 98 (часть 2) Конституции Российской Федерации и в соответствии с настоящим Постановлением.

6. В запросе оспаривается также конституционность статьи 19 Закона, согласно которой депутат Совета Федерации и депутат Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением им депутатских обязанностей.

В соответствии со статьей 51 Конституции Российской Федерации никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (часть 1); федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания (часть 2).

Учитывая, что Конституция Российской Федерации допускает установление федеральным законом "иных случаев" освобождения лица от дачи свидетельских показаний, оспариваемая статья Закона с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти соответствует Конституции Российской Федерации, закрепленным ею полномочиям Федерального Собрания - законодательного органа Российской Федерации.

Однако предусмотренное статьей 51 (часть 2) Конституции Российской Федерации полномочие федерального законодателя может быть реализовано лишь в системной связи с положениями Конституции Российской Федерации о предназначении и задачах депутатов, принципами и положениями, относящимися к правосудию, охране частной жизни лица и прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью.

Положение статьи 51 (часть 1) Конституции Российской Федерации в соотношении со статьями 23, 24, 45, 46 и 52 Конституции Российской Федерации означает недопустимость любой формы принуждения к свидетельству против самого себя или своих близких. Из неотъемлемого права каждого человека на защиту себя или своих близких, права каждого человека не свидетельствовать против самого себя и не быть принуждаемым к даче таких показаний вытекает, что как в части 1, так и в части 2 статьи 51 в число лиц, которые освобождаются от обязанности давать свидетельские показания, включаются те, кто обладает доверительной информацией, будь то в силу родственных связей или по роду своей профессиональной деятельности (адвокат, священник и т.п.). Доверительную информацию по роду своей деятельности может получить и депутат. Распространение такой информации в форме свидетельских показаний по существу означает, что лицо, сообщившее (доверившее) ее, ставится в положение, когда оно фактически (посредством доверителя) свидетельствует против самого себя. Именно по такого рода доверительной информации депутат может быть освобожден от дачи свидетельских показаний.

Из положений статьи 51 в ее системной связи со статьей 98 Конституции Российской Федерации следует, что депутат вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением им депутатских обязанностей.

Вместе с тем данное право парламентария, закрепленное в статье 19 Закона, не допускает расширительного толкования и отказа от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, не связанных с осуществлением им депутатской деятельности, однако необходимых в интересах правосудия при выполнении требований статей 17 (часть 3) и 52 Конституции Российской Федерации.

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

постановил:

1. Признать положения части первой статьи 18 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" о необходимости получения согласия соответствующей палаты Федерального Собрания на привлечение депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и на его допрос в отношении действий по осуществлению депутатской деятельности, а также положение части второй статьи 20 названного Закона о внесении Генеральным прокурором Российской Федерации представления в соответствующую палату Федерального Собрания для получения такого согласия соответствующими Конституции Российской Федерации.

2. Признать названные в пункте 1 резолютивной части настоящего Постановления положения части первой статьи 18 и части второй статьи 20 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в отношении действий, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 1), 19 (часть 1), 52 и 98. В случае возбуждения дела, связанного с уголовной или административной ответственностью, налагаемой в судебном порядке, в отношении действий, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям для передачи дела в суд необходимо согласие соответствующей палаты Федерального Собрания. Применение таких мер, как задержание, арест, обыск, личный досмотр, производится в соответствии с требованиями статьи 98 Конституции Российской Федерации.

3. Признать часть вторую статьи 18 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" соответствующей Конституции Российской Федерации. Законодателю надлежит разрешить вопрос о допустимости и порядке осуществления следственных действий в случае возбуждения уголовного дела с учетом пунктов 1 и 2 резолютивной части настоящего Постановления.

4. Признать статью 19 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" соответствующей Конституции Российской Федерации, но не допускающей расширительного толкования и отказа от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, однако необходимых в интересах правосудия при выполнении требований статей 17 (часть 3) и 52 Конституции Российской Федерации.

5. 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.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному 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".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
В.А.Туманов

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
Н.Т.Ведерников
В.Д.Зорькин
В.О.Лучин
В.И.Олейник
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова

№ 5-П
2-13/9