



ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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"

город Москва

9 апреля 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, С.М.Казанцева, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Л.М.Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан А.Г.Авдейчикова, А.А.Алехина и других,

установил:

1. Граждане А.Г.Авдейчиков, А.А.Алехин, С.В.Андрушко, А.А.Безденежных, В.Н.Дорохин, М.И.Машкарин, А.К.Никитина и В.Д.Ровинская - депутаты Законодательного Собрания Омской области второго созыва оспаривают конституционность пункта 1 статьи 17 Закона Омской области от 15 июля 1994 года "О Законодательном Собрании Омской области" (в редакции от 7 июля 1999 года), согласно которому структура Законодательного Собрания Омской области определяется им самостоятельно исходя из объемов бюджетных ассигнований на его содержание; штаты, в пределах фонда заработной платы и с соблюдением схемы должностных окладов, и количество депутатов, работающих на штатной оплачиваемой основе, устанавливаются Законодательным Собранием Омской области, а также постановление Законодательного Собрания Омской области от 27 марта 1998 года "О порядке приема депутатов для работы в Законодательном Собрании Омской области на профессиональной постоянной основе", в соответствии с которым прием депутатов для работы в Законодательном Собрании Омской области на профессиональной постоянной основе осуществляется на основании письменного заявления депутата и персонального решения Законодательного Собрания Омской области.

Из жалобы и приложенных к ней материалов следует, что бюджетом Омской области на 1998 год предусматривалось финансирование деятельности 12 депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе (в соответствии с частью первой статьи 38 Устава Омской области в редакции от 26 декабря 1995 года Законодательное Собрание до 16 ноября 2000 года состояло из 45 депутатов). Однако Законодательное Собрание Омской области 14 мая 1998 года вынесло решение о приеме на работу на профессиональной постоянной основе лишь двух депутатов из девяти подавших заявления, а 24 сентября 1998 года и 17 декабря 1998 года - отказало сначала одному, а затем еще четырем депутатам из числа заявителей, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации с данной жалобой. Омский областной суд своим решением, оставленным без изменения Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, со ссылкой на оспариваемые акты отказал заявителям в признании недействительными названных решений Законодательного Собрания Омской области.

По мнению заявителей, взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 17 Закона Омской

области "О Законодательном Собрании Омской области" и постановления Законодательного Собрания Омской области "О порядке приема депутатов для работы в Законодательном Собрании Омской области на профессиональной постоянной основе", как не определяющие порядок установления числа депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, и процедуры, гарантирующие депутатам право осуществлять депутатские полномочия в такой форме, нарушают конституционный принцип справедливости, право граждан участвовать в управлении делами государства и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, а потому противоречат статьям 1, 7, 17, 18, 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 4), 37 (части 1 и 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

2. Согласно статье 11 (часть 2) Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. При этом самостоятельность субъектов Российской Федерации в формировании своих органов государственной власти не исключает необходимость выполнения ими конституционных требований соответствия основам конституционного строя, общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации), и общим принципам организации системы органов государственной власти (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации).

Организация законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, как следует из статей 1, 2, 3, 4 и 15 Конституции Российской Федерации, при обеспечении их формирования на основе свободных, подлинных, альтернативных выборов, позволяющих выявить политическую волю избирателей, должна гарантировать передачу представительной власти вновь избранным депутатам и условия, которые способствовали бы активной и независимой депутатской деятельности и не допускали бы искажения существа народного представительства.

Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" признает за законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации право 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, без отрыва от основной деятельности), самостоятельно устанавливать число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, утверждать расходы на обеспечение своей деятельности (пункты 5 и 8 статьи 4, пункт 4 статьи 10 и статья 11). Вместе с тем в силу статей 3 (часть 2), 19 (части 1 и 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации такое регулирование должно обеспечивать всем депутатам законодательного (представительного) органа равные возможности по осуществлению депутатских полномочий в полном объеме в течение всего срока полномочий.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 22 января 2002 года по делу о проверке конституционности положений статей 69, 70 и 90 Конституции Республики Татарстан, а также статей 4 и 21 Закона Республики Татарстан "О выборах народных депутатов Республики Татарстан", поскольку существо подлинно народного представительства обеспечивается в том числе организационной структурой и процедурами деятельности парламента, регламентация деятельности депутатов, работающих в однопалатном парламенте на постоянной основе или без освобождения от основной производственной или служебной деятельности, должна гарантировать их равный статус и равное влияние депутатов, относящихся к различным частям депутатского корпуса, на принятие решений. Следовательно, определяя порядок формирования действующей на профессиональной постоянной основе части парламента, законодатель субъекта Российской Федерации призван установить надлежащие правовые основания и процедуры, гарантирующие равноправие депутатов и исключающие принятие по данным вопросам произвольных, субъективных решений.

3. Согласно пункту 3 статьи 39 Устава (Основного Закона) Омской области правовое положение депутата Законодательного Собрания Омской области определяется областным законом; вопрос о работе депутата на профессиональной постоянной основе решается Законодательным Собранием Омской области. Закон Омской области "О статусе депутата Омской области", закрепивший основные правовые и социальные гарантии беспрепятственного и эффективного осуществления депутатами депутатских полномочий, установил право депутатов исполнять свои обязанности как на постоянной оплачиваемой основе, так и на непостоянной основе без отрыва от основной производственной или служебной деятельности (статья 6), что означает возможность выбора депутатами формы деятельности в составе данного законодательного органа. Данная возможность является условием выполнения депутатом обязанности по надлежащему осуществлению им депутатских полномочий в

полном объеме.

Между тем из пункта 1 статьи 17 названного Закона и постановления Законодательного Собрания Омской области "О порядке приема депутатов для работы в Законодательном Собрании Омской области на профессиональной постоянной основе" во взаимосвязи с другими его актами вытекает, что формирование действующей на постоянной профессиональной основе части депутатского корпуса осуществляется путем принятия Законодательным Собранием персональных решений. В отсутствие специальных процедур принятия таких решений Законодательным Собранием Омской области оспариваемые нормы не гарантируют право депутатов осуществлять депутатские полномочия на профессиональной постоянной основе, поскольку при наличии необходимых и достаточных условий его реализации (заявление депутата и соответствующие бюджетные ассигнования) допускают вынесение произвольных решений - об удовлетворении заявлений одних депутатов и об отказе другим.

Такого рода нормы в силу их неопределенности неоднократно признавались Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими провозглашенному Конституцией Российской Федерации (статья 19, части 1 и 2) принципу равенства всех перед законом (например, постановления от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР, от 2 апреля 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе").

В силу изложенных в названных постановлениях правовых позиций положения пункта 1 статьи 17 Закона Омской области "О Законодательном Собрании Омской области" и постановления Законодательного Собрания Омской области "О порядке приема депутатов для работы в Законодательном Собрании Омской области на профессиональной постоянной основе" не могли служить основанием для вынесения Законодательным Собранием Омской области решений об отказе заявителям в реализации их права на осуществление депутатских полномочий на профессиональной постоянной основе, поскольку - в отсутствие установленных законом гарантий реализации данного права - подобное регулирование не соответствует условиям функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти в демократическом правовом государстве.

Ненадлежащее применение оспариваемых положений, а именно в истолковании, расходящемся с выявленным в настоящем Определении смыслом, является основанием для обжалования и пересмотра в установленном порядке вынесенных судами решений по конкретным делам заявителей, если для этого нет иных препятствий.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 и статьей 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. В силу правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 22 января 2002 года по делу о проверке конституционности положений статей 69, 70 и 90 Конституции Республики Татарстан, а также статей 4 и 21 Закона Республики Татарстан "О выборах народных депутатов Республики Татарстан" и настоящем Определении, положения, содержащиеся в пункте 1 статьи 17 Закона Омской области "О Законодательном Собрании Омской области" и в постановлении Законодательного Собрания Омской области "О порядке приема депутатов для работы в Законодательном Собрании Омской области на профессиональной постоянной основе", в силу которых реализация права депутата на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе зависит от персонального решения Законодательного Собрания Омской области, в отсутствие законодательно установленных процедур, гарантирующих равенство соответствующих возможностей всем депутатам, не могут служить основанием ограничения данного права.

Данное Конституционным Судом Российской Федерации истолкование указанных положений является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Законодательному Собранию Омской области надлежит осуществить законодательное

регулирование механизма реализации права депутатов на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе с учетом настоящего Определения.

3. Признать жалобу 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 не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного в ней вопроса необходимость вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления отсутствует.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации", а также официальных изданиях органов государственной власти Омской области.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации
Ю.М.Данилов