



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 4 и статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в связи с жалобой гражданина И.Б.Вольфсона

город Санкт-Петербург

29 октября 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего – судьи Ю.Д.Рудкина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, О.С.Хохряковой,

с участием гражданина И.Б.Вольфсона, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонова, представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации – доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, представителя Алтайского краевого Законодательного Собрания – доктора юридических наук С.В.Землюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 4 и статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина И.Б.Вольфсона. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – В.В.Карпова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. По результатам выборов в Алтайское краевое Законодательное Собрание, проведенных 2 марта 2008 года по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, гражданин И.Б.Вольфсон был избран депутатом по списку кандидатов, выдвинутому Алтайским краевым отделением политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации».

Федерации», и вошел в состав фракции КПРФ и постоянного комитета по местному самоуправлению. После того как решением от 23 апреля 2008 года, принятым большинством голосов членов комитета, ему было отказано в удовлетворении заявления об осуществлении депутатской деятельности на постоянной профессиональной основе, И.Б.Вольфсон обратился в Железнодорожный районный суд города Барнаула с требованиями об обязанности Алтайского краевого Законодательного Собрания предоставить ему возможность исполнять депутатские полномочия на постоянной профессиональной основе и о компенсации морального вреда.

Решением Железнодорожного районного суда города Барнаула от 8 апреля 2009 года, оставленным без изменения кассационным определением Алтайского краевого суда от 27 мая 2009 года, в удовлетворении заявленных требований И.Б.Вольфсону было отказано, а определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2009 года ему также было отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин И.Б.Вольфсон просил признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 6 (часть 2), 13 (части 1 и 4), 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 32 (часть 1) и 55 (часть 2), послужившие, как он полагает, основанием для принятия указанных решений пункт 8 статьи 4 и статью 11 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до принятия Федерального закона от 4 июня 2010 года № 118-ФЗ), пункт 2 статьи 69 Устава (Основного Закона) Алтайского края, пункт 1 статьи 6 Закона Алтайского края от 4 декабря 2000 года № 76-ЗС «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и абзац третий пункта 2

статьи 6 Закона Алтайского края от 8 мая 2001 года № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании».

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – допускают принятие произвольных решений по вопросу об исполнении депутатом Алтайского краевого Законодательного Собрания своих полномочий на постоянной профессиональной основе, не обеспечивают учет мнения по этому вопросу депутатских фракций, в том числе относящихся к меньшинству, и тем самым нарушают конституционное право на участие в управлении делами государства, принципы равенства перед законом, равноправия и идеологического многообразия.

1.1. Разрешая вопрос о принятии жалобы И.Б.Вольфсона к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что пункт 2 статьи 69 Устава (Основного Закона) Алтайского края, согласно которому депутат может вести работу в Алтайском краевом Законодательном Собрании на постоянной профессиональной основе, непосредственно в отношении заявителя не применялся и, следовательно, не может быть предметом проверки по данной жалобе.

Соответственно, дело было назначено к слушанию не в пленарном заседании Конституционного Суда Российской Федерации, как того требует пункт 1 части второй статьи 21 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» для разрешения дел о соответствии Конституции Российской Федерации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а в заседании палаты Конституционного Суда Российской Федерации (подпункты «а», «б» пункта 1 части второй статьи 22 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

1.2. Положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,

согласно которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности (пункт 8 статьи 4), а 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), признавая самостоятельность законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в утверждении расходов на обеспечение своей деятельности и предоставляя решение вопроса об условиях занятия депутатской деятельностью региональному законодателю, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителя. Названные законоположения, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, сами по себе не лишают депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации возможности осуществлять свои полномочия на профессиональной постоянной основе (определения от 9 апреля 2002 года № 162-О, от 24 мая 2005 года № 249-О и др.).

Данный вывод применим и к пункту 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания», который в соответствии со статьей 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет возможность исполнения депутатом Алтайского краевого Законодательного Собрания своих обязанностей на постоянной профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности и как таковой также не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы заявителя.

Следовательно, жалоба И.Б.Вольфсона в части, касающейся проверки конституционности пункта 8 статьи 4 и статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пункта 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания», не является допустимой по смыслу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а производство по настоящему делу в этой части в силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 названного Федерального конституционного закона подлежит прекращению.

1.3. В соответствии с требованиями статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе гражданина, и только в отношении примененных в его деле законоположений, оценивая как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им сложившейся правоприменительной практикой, а также с учетом их места в системе правовых норм.

Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании», предусматривающие принятие постоянными комитетами Алтайского краевого Законодательного Собрания решений о работе на постоянной профессиональной основе председателей, заместителей председателей и членов этих комитетов и утверждение Алтайским краевым Законодательным Собранием таких решений в части, касающейся количества лиц, работающих в этих комитетах на данной основе, в соответствии с общей суммой расходов на его содержание, предусмотренной краевым бюджетом на текущий год, – как устанавливающие порядок реализации депутатом Алтайского краевого Законодательного Собрания, сформированного по

мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, права на осуществление депутатской деятельности на постоянной профессиональной основе.

2. Утверждая незыблемость демократической основы суверенной государственности Российской Федерации, объявляя ее демократическим правовым государством с республиканской формой правления, единственным источником власти в котором является многонациональный народ России, Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, реализуемое на основе политического многообразия и многопартийности, признаваемое и гарантируемое согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации исходя из равенства всех перед законом и судом и равноправия (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3, часть 1; статья 13, часть 3; статья 17, часть 1; статья 19, части 1 и 2; статья 32, часть 1).

Приведенные конституционные положения обязывают законодателя при определении статуса парламентских учреждений, включая порядок и условия осуществления депутатами своих полномочий, обеспечивать соблюдение и защиту права граждан на участие в управлении делами государства и не допускать отступления от конституционных принципов народовластия, с тем чтобы, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 22 января 2002 года № 2-П, не было утрачено ни реальное содержание данного конституционного права, ни существо подлинно народного представительства, обеспечиваемого в том числе организационной структурой парламента и процедурами его деятельности.

Данное требование имеет универсальное значение и в полной мере распространяется на законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, образуемые ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими

принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (статья 11, часть 2; статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации).

2.1. Определение условий осуществления депутатами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации своих полномочий, равно как и иные вопросы, относящиеся к общим принципам организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, находятся, как следует из взаимосвязанных положений статей 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые в силу конституционных начал реализации законодательной функции, обусловленных федеративной природой российской государственности, обладают достаточно широкой дискрецией применительно к данной сфере правового регулирования.

Исходя из этого Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предоставил установление условий осуществления депутатской деятельности (на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности) и определение числа депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, самим субъектам Российской Федерации (пункт 6 статьи 4 и пункт 1 статьи 11), создав тем самым правовые предпосылки самостоятельного решения ими этих вопросов – в пределах, предусмотренных федеральным законом, и с учетом всех обстоятельств, в том числе возможностей финансового обеспечения деятельности законодательного (представительного) органа конкретного субъекта Российской Федерации, что согласуется с конституционными гарантиями самостоятельности субъектов Российской Федерации в установлении системы образуемых ими органов государственной власти.

По смыслу названных законоположений, субъекты Российской Федерации вправе предусматривать исполнение депутатами региональных парламентов своих обязанностей не только на профессиональной, но и на непрофессиональной основе и определять, какая часть депутатского корпуса может осуществлять свою деятельность на профессиональной постоянной основе, что в таких случаях предполагает возможность выбора депутатами той или иной формы деятельности в составе законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Это, в свою очередь, означает, что субъект Российской Федерации, закрепляя на уровне своей конституции (устава) и (или) закона в качестве условия осуществления депутатской деятельности возможность исполнения депутатских обязанностей на профессиональной постоянной основе, обязан установить порядок реализации депутатами соответствующего права, отвечающий конституционным требованиям определенности и справедливости и исключающий принятие по данному вопросу произвольных решений, и одновременно гарантировать всем депутатам равные юридические возможности по осуществлению депутатских полномочий.

2.2. В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными им в ряде решений, нормы законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие формирование действующей на профессиональной постоянной основе части депутатского корпуса путем принятия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации персональных решений при отсутствии специальных процедур принятия таких решений, не гарантируют надлежащий порядок реализации депутатами права на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе, если при наличии необходимых и достаточных условий (заявление депутата и соответствующие бюджетные ассигнования) допускают вынесение произвольных решений об удовлетворении заявлений одних депутатов и об отказе другим.

Такого рода нормы, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, не могут служить основанием для отказа депутатам в реализации права на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе, так как иное означало бы отступление от конституционного принципа равенства всех перед законом и не соответствовало бы условиям функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти в демократическом правовом государстве (определения от 11 мая 2004 года № 139-О, от 7 октября 2005 года № 341-О и др.).

2.3. Особое значение для решения вопроса о реализации депутатами законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации своих полномочий на профессиональной постоянной основе – при том что согласно пункту 16 статьи 35 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не менее половины депутатских мандатов в региональном парламенте либо в одной из его палат подлежат распределению между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями (политическими партиями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, – приобретает учет мнения фракций, включающих всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка и обеспечивающих представительство в парламенте выдвинувших их политических партий, в том числе относящихся к меньшинству. Необходимость такого учета объективно обусловлена целями реализации закрепленных в Конституции Российской Федерации (статья 13, части 1, 3 и 4) принципов идеологического многообразия, политического плюрализма, многопартийности и равенства общественных объединений перед законом, а также обеспечения прав граждан, включая избирательные права (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2007 года № 384-О-О и от 18 декабря 2007 года № 963-О-О).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, деятельность политических партий как неотъемлемого элемента гражданского общества и необходимого института представительной демократии непосредственно связана с организацией и функционированием публичной власти (постановления от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П и от 9 ноября 2009 года № 16-П). К основным целям политических партий Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» относит формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов (пункт 4 статьи 3).

Соответственно, закрепление в законах субъектов Российской Федерации специальных процедурных правил, обеспечивающих учет мнения фракций при определении персонального состава депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих свою деятельность на профессиональной постоянной основе, согласуется с конституционно-правовой природой народного представительства, невозможного без многопартийности, предполагающей наличие политической, в том числе парламентской, оппозиции.

Вместе с тем при реализации депутатами законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, сформированного по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, права на исполнение своих обязанностей на профессиональной постоянной основе также должны приниматься во внимание интересы депутатов, избранных по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. Исходя из провозглашенного Конституцией Российской Федерации (статья 19, часть 2) равенства прав и свобод человека и гражданина, в том

числе независимо от принадлежности к общественным объединениям, такие депутаты не могут быть поставлены в неравное положение с депутатами, избранными по партийным спискам.

Следовательно, при принятии решений, касающихся осуществления депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе, наряду с учетом мнения фракций должен быть обеспечен и учет мнения депутатов, получивших мандаты по правилам мажоритарной избирательной системы, которое может быть выражено ими как самостоятельно, так и через образуемые ими депутатские объединения.

2.4. Таким образом, определяя условия осуществления депутатами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации своей деятельности на профессиональной постоянной основе, законодатель субъекта Российской Федерации обязан в соответствии с установленными в Российской Федерации как демократическом правовом государстве общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотреть такие процедуры формирования действующей на профессиональной постоянной основе части депутатского корпуса, которые с учетом применяемой для формирования законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации избирательной системы отвечали бы требованиям юридического равенства и справедливости и исключали принятие произвольных решений по вопросу осуществления депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе.

3. Согласно Уставу (Основному Закону) Алтайского края (статьи 67 и 68) и Закону Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» (статьи 1 и 5) Алтайское краевое Законодательное Собрание является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края, самостоятельно осуществляющим законодательную власть на территории Алтайского края в соответствии с

полномочиями, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом (Основным Законом) и законами Алтайского края; оно состоит из 68 депутатов, 34 из которых избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства избирателей, и 34 – по краевому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за краевые списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах.

3.1. Закрепляя статус депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания и определяя условия осуществления депутатской деятельности, Устав (Основной Закон) Алтайского края предусматривает, что депутат может вести работу в Алтайском краевом Законодательном Собрании на постоянной профессиональной основе (пункт 2 статьи 69). Конкретизируя положения Устава (Основного Закона) Алтайского края, Закон Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» устанавливает, что депутат осуществляет свои полномочия в Алтайском краевом Законодательном Собрании на постоянной профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности (пункт 1 статьи 6); при этом депутату, осуществляющему свои полномочия без отрыва от основной деятельности, в установленном порядке может быть предоставлена возможность для осуществления депутатских полномочий на непостоянной профессиональной основе с освобождением от выполнения трудовых обязанностей и сохранением за ним места работы (должности) на время профессионального осуществления депутатских полномочий в Алтайском краевом Законодательном Собрании и (или) избирательном округе (статья 33).

Такое законодательное регулирование условий осуществления депутатской деятельности основано на общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не влечет

никаких различий в объеме полномочий депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания, которые, как следует из пункта 1 статьи 69 Устава (Основного Закона) Алтайского края и пункта 1 статьи 1 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания», независимо от способа избрания и условий осуществления депутатской деятельности обладают законодательными и иными полномочиями на равноправной основе.

Соответственно, само по себе закрепление законодателем Алтайского края различных форм осуществления депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания депутатской деятельности – на постоянной профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности – не приводит к неравенству публичной правосубъектности депутатов при осуществлении народовластия, не противоречит принципам их независимости и объективного выражения интересов избирателей и, как следствие, не нарушает конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, включая право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

3.2. Наряду с определением порядка формирования, численности депутатов, сроков и условий осуществления депутатских полномочий существенное значение для конституционно-правового оформления статуса законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации имеет, в частности, закрепление его структуры, которая, как следует из преамбулы и пункта 2 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и с учетом исторических, национальных и иных традиций.

Структура Алтайского краевого Законодательного Собрания закрепляется статьей 70 Устава (Основного Закона) Алтайского края и

статьей 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании», предусматривающими, что из числа депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания образуются постоянные комитеты и комиссии, создаются постоянные депутатские объединения – фракции, могут образовываться иные депутатские объединения, а в случае необходимости – временные комиссии и рабочие группы; для рассмотрения вопросов координации деятельности постоянных депутатских объединений по предложению их руководителей может создаваться Совет фракций Алтайского краевого Законодательного Собрания, действующий в качестве совещательного органа.

Постоянные комитеты образуются для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Алтайского краевого Законодательного Собрания (пункт 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании»). Они обладают равными правами и обязанностями, их деятельность направлена, в частности, на разработку и внесение на рассмотрение Алтайского краевого Законодательного Собрания проектов законов и иных правовых актов Алтайского края, предварительное согласование кандидатур должностных лиц, назначаемых или избираемых на должности Алтайским краевым Законодательным Собранием, и осуществляется на основе коллективного, свободного, делового обсуждения, гласности и широкой инициативы членов постоянных комитетов (пункт 3, подпункты 1 и 5 пункта 20, пункт 21 Положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания, утвержденного постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 30 апреля 2008 года № 294).

Таким образом, постоянные комитеты, реализуя возложенные на них полномочия, не вправе принимать окончательные решения по вопросам, отнесенным к ведению Алтайского краевого Законодательного Собрания. Применительно к определению персонального состава депутатов, осуществляющих свою деятельность на постоянной профессиональной

основе, это означает, что процедура рассмотрения постоянными комитетами Алтайского краевого Законодательного Собрания соответствующих депутатских заявлений не должна исключать возможность для каждого депутата, независимо от способа его избрания, поставить вопрос о работе на постоянной профессиональной основе непосредственно перед Алтайским краевым Законодательным Собранием.

3.3. Согласно Закону Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» число депутатов, работающих в Алтайском краевом Законодательном Собрании на постоянной профессиональной основе, не может превышать одну четвертую установленного их числа, т.е. 17 депутатов (пункт 4 статьи 5); при этом по решениям постоянных комитетов на постоянной профессиональной основе в постоянных комитетах могут работать председатели, заместители председателей и члены этих постоянных комитетов; соответствующие решения постоянных комитетов о количестве лиц, работающих в этих постоянных комитетах на постоянной профессиональной основе, утверждаются Алтайским краевым Законодательным Собранием в соответствии с общей суммой расходов на содержание Алтайского краевого Законодательного Собрания, предусмотренной краевым бюджетом на текущий год (абзац третий пункта 2 статьи 6).

По смыслу приведенных положений Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» во взаимосвязи с общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленными федеральным законом, а также с иными положениями краевого законодательства, закрепляющими организационную структуру Алтайского краевого Законодательного Собрания и условия осуществления депутатской деятельности, к полномочиям постоянных комитетов Алтайского краевого Законодательного Собрания относится лишь предварительное рассмотрение вопросов, связанных с работой депутатов на

постоянной профессиональной основе, по результатам которого и с учетом мнения фракций, иных депутатских объединений и отдельных депутатов окончательное решение об удовлетворении (или об отказе в удовлетворении) соответствующего заявления депутата принимается на заседании Алтайского краевого Законодательного Собрания и оформляется постановлением.

При этом в случае, если число депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания, желающих работать на постоянной профессиональной основе, не превышает ограничения, установленного Законом Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании», т.е. 17 человек, соответствующая возможность должна быть предоставлена всем этим депутатам. Иное противоречило бы пункту 6 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и тем самым – статье 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, предписывающей субъектам Российской Федерации при построении системы региональных органов государственной власти руководствоваться основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, а также означало бы возможность неисполнения Алтайским краевым Законодательным Собранием предусмотренной статьей 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации и распространяющейся на все органы государственной власти обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Если же число изъявивших желание работать на постоянной профессиональной основе депутатов превышает максимально возможное число, установленное законом Алтайского края, персональный состав соответствующей части депутатского корпуса должен определяться Алтайским краевым Законодательным Собранием исходя из профессиональных, деловых и иных личных качеств каждого депутата по

результатам предварительного рассмотрения поступивших заявлений на заседаниях постоянных комитетов и с учетом мнения фракций, депутатских объединений и отдельных депутатов.

Принимая соответствующее решение, Алтайское краевое Законодательное Собрание обязано исходить из того, что в силу конституционных принципов юридического равенства и справедливости каждый депутат обладает равными юридическими возможностями претендовать на осуществление своей деятельности на постоянной профессиональной основе, и не допускать произвольных предпочтений по отношению к кому-либо из депутатов, изъявивших желание реализовать предоставленное пунктом 2 статьи 69 Устава (Основного Закона) Алтайского края и пунктом 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» право осуществлять свою деятельность на постоянной профессиональной основе.

Что касается полномочия утверждать решения постоянных комитетов о численности лиц, работающих в этих комитетах на постоянной профессиональной основе, в соответствии с общей суммой расходов на содержание Алтайского краевого Законодательного Собрания, предусмотренной краевым бюджетом на текущий год, то оно предполагает принятие Алтайским краевым Законодательным Собранием соответствующего постановления по итогам рассмотрения в установленном порядке заявлений всех депутатов, выразивших желание работать на постоянной профессиональной основе, и имеет своим предназначением окончательное распределение выделяемых на оплату деятельности депутатов на профессиональной основе бюджетных ассигнований между постоянными комитетами. Из закрепляющего данное полномочие абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» не следует, что вопрос о числе депутатов, осуществляющих свою деятельность на постоянной профессиональной основе, может быть поставлен в зависимость от закона о краевом бюджете на очередной год,

поскольку иное – по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2005 года № 8-П, – означало бы, что механизм реализации депутатами соответствующего права не опирается на стабильную правовую основу, без которой невозможно верховенство права, включающее в качестве обязательного элемента правовую определенность.

4. Таким образом, положения абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативного правового регулирования – не предполагают принятия Алтайским краевым Законодательным Собранием произвольных решений по вопросу об осуществлении депутатской деятельности на постоянной профессиональной основе, не исключают учета мнения фракций, депутатских объединений и отдельных депутатов и не означают наличия у постоянных комитетов полномочий по окончательному определению персонального состава соответствующей части депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания.

Придание данным законоположениям иного смысла не обеспечивало бы надлежащие гарантии реализации депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания права на занятие депутатской деятельностью на постоянной профессиональной основе, допуская при решении вопроса об осуществлении депутатских полномочий на указанных условиях отступление от закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов демократического правового государства, политического плюрализма, многопартийности и равенства перед законом (статья 1, часть 1; статья 13, части 3 и 4; статья 19, часть 1).

Признание положений абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» не противоречащими Конституции Российской Федерации в конституционно-правовом истолковании, содержащемся в настоящем Постановлении, не

освобождает законодателя Алтайского края от необходимости совершенствования правового регулирования порядка реализации депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания права на занятие депутатской деятельностью на постоянной профессиональной основе, в том числе в связи с принятием Федерального закона от 4 июня 2010 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и установлением требований к условиям осуществления депутатской деятельности».

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 43, 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативного правового регулирования данные законоположения, закрепляя порядок реализации депутатом Алтайского краевого Законодательного Собрания, сформированного по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе, права на осуществление депутатской деятельности на постоянной профессиональной основе, не предполагают принятия Алтайским краевым Законодательным Собранием произвольных решений по вопросу об осуществлении депутатской деятельности на постоянной профессиональной основе, не исключают учета мнения фракций, депутатских объединений и

отдельных депутатов и не означают наличия у постоянных комитетов полномочий по окончательному определению персонального состава соответствующей части депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания.

2. Конституционно-правовой смысл положений абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина И.Б.Вольфсона на основании положений абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном законом порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 8 статьи 4 и статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пункта 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания».

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и официальных изданиях органов государственной власти Алтайского края. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации

№ 19-П