

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 27 декабря 2012 г. N 34-П

ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ ПУНКТА "В" ЧАСТИ ПЕРВОЙ И ЧАСТИ ПЯТОЙ СТАТЬИ 4 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О СТАТУСЕ ЧЛЕНА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И СТАТУСЕ ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" В СВЯЗИ С ЗАПРОСОМ ГРУППЫ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации группы депутатов Государственной Думы - депутата Государственной Думы Е.Б. Мизулиной, адвокатов Е.А. Лукьяновой и В.Ю. Прохорова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф. Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И. Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Кротова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика О.С. Хохряковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации - Е.А. Борисенко, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Группа депутатов Государственной Думы оспаривает конституционность положений статьи 4 Федерального закона от 8 мая 1994 года N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которым полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях поступления члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы на государственную или муниципальную службу, вхождения их в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, финансирование которой не противоречит требованиям, предусмотренным пунктом "в" части второй статьи 6 данного Федерального закона, т.е. не производится исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации (пункт "в" части первой); решение о прекращении полномочий депутата Государственной Думы по основаниям, предусмотренным частью первой данной статьи, оформляется постановлением Государственной Думы, в котором определяется день прекращения его полномочий и которое принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, а если это основание появилось в период между сессиями Государственной Думы - не позднее чем через 30 дней со дня начала очередной сессии Государственной Думы (часть пятая).

Заявители утверждают, что названные законоположения, не предполагающие необходимость предварительного судебного контроля с целью установления факта осуществления депутатом Государственной Думы деятельности, несовместимой с депутатским статусом, позволяют Государственной Думе прекращать полномочия депутата во внесудебном порядке, притом простым большинством голосов, и в условиях доминирования одной парламентской фракции создают возможность принятия необоснованного решения; кроме того, они неправомерно расширяют перечень конституционных запретов, предусмотренных в отношении деятельности, которую вправе осуществлять депутат Государственной Думы, вводя несоразмерное ограничение в отношении преподавательской, научной и иной творческой деятельности депутата в случае ее иностранного финансирования, а также используют не отвечающие критериям правовой определенности понятия, такие как "предпринимательская деятельность" и "вхождение в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации", допуская их неоднозначное истолкование, а значит, и произвольное применение. Тем самым, по мнению заявителей, оспариваемые законоположения нарушают конституционные принципы народовластия, народного суверенитета и свободных выборов, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и

судебную, политического и идеологического многообразия, неприкосновенности народных представителей, ущемляют свободу мысли и слова, не отвечают конституционным критериям соразмерности возможных ограничений прав и свобод, а потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 10, 13 (части 1 и 3), 17, 18, 29 (части 1 и 3), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 55 (часть 3), 97 (часть 3), 98 и 103 (части 1 и 2).

Таким образом, исходя из предписаний Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в том числе части третьей его статьи 74, согласно которой Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, не будучи при этом связанным основаниями и доводами, изложенными в обращении, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются следующие положения статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации":

пункт "в" части первой - в части, предусматривающей досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы в случае его вхождения в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, финансирование которой не противоречит требованиям, предусмотренным пунктом "в" части второй статьи 6 данного Федерального закона;

часть пятая - в части, закрепляющей во взаимосвязи с пунктом "в" части первой той же статьи правомочие Государственной Думы - в случае вхождения депутата Государственной Думы в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, финансирование которой не противоречит требованиям, предусмотренным пунктом "в" части второй статьи 6 данного Федерального закона, - принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы при отсутствии предварительного судебного контроля.

2. Согласно статье 97 Конституции Российской Федерации одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы; депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (часть 2); депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе; они не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (часть 3).

Профессиональный характер депутатской деятельности, обеспечивающий ее эффективность и надлежащее качество, является характерной чертой современного парламентаризма, а ограничения на занятие другой, помимо депутатской, оплачиваемой деятельностью (так называемое требование о несовместимости) -

общепринятым в правовых государствах с развитыми традициями демократии и парламентской деятельности принципом, притом что виды, условия, параметры и пределы такой несовместимости в этих государствах имеют определенные различия.

Как следует из статьи 97 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, замещение депутатского мандата - единственная (помимо преподавательской, научной и иной творческой деятельности) профессиональная оплачиваемая деятельность, которую гражданин Российской Федерации, избранный депутатом Государственной Думы, вправе осуществлять в течение всего периода легислатуры: именно правовой природой депутатского мандата, а также конституционным статусом Федерального Собрания - парламента Российской Федерации как представительного и законодательного органа государственной власти Российской Федерации, действующего самостоятельно и независимо на основе принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10; статья 11, часть 1; статья 94 Конституции Российской Федерации), и, соответственно, природой деятельности депутатов, обязанных полноценно и эффективно участвовать в парламентской деятельности, прежде всего в законотворческом процессе, сложность и интенсивность которого в современных условиях существенно возросли, и одновременно уделять значительное внимание работе с избирателями, обусловлено положение о несовместимости этой деятельности с пребыванием на государственной службе или с занятием другой оплачиваемой деятельностью, за исключением творческой.

Вместе с тем запрет для депутата Государственной Думы замещать иные должности в органах публичной власти и заниматься другой оплачиваемой деятельностью - по его смыслу в системе приведенных норм Конституции Российской Федерации - направлен на обеспечение независимости парламентария при осуществлении возложенных на него полномочий: с одной стороны, ограждая депутатов от неправомерного влияния, которое может быть на них оказано в связи с осуществлением иной, помимо парламентской, оплачиваемой деятельности, а с другой - препятствуя использованию ими своего должностного положения в целях извлечения выгод для себя или иных лиц, он преследует правомерную цель исключить конфликт интересов, гарантировать статус депутата Государственной Думы как представителя всего российского народа, а не отдельных граждан. В современных российских условиях данный запрет приобретает особую актуальность в связи с острой необходимостью предотвратить сращивание политической власти и бизнеса как питательную почву для коррупции и других злоупотреблений депутатскими полномочиями, подрывающих принципы юридического равенства и верховенства права и в конечном счете - представляющих угрозу конституционному строю Российской Федерации в целом.

Принцип несовместимости депутатской деятельности с нахождением на государственной службе и занятием любой другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, находится в неразрывном нормативном единстве с другими закрепленными в Конституции Российской Федерации принципами и нормами, которые определяют основы конституционно-правового статуса депутата Государственной Думы и вместе с тем

статус Федерального Собрания, - прежде всего, принципами народовластия и свободных выборов (статья 3), выражающими правовую природу федерального парламента как представительного и законодательного органа Российской Федерации (статья 94), правом граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, правом избирать и быть избранными, в том числе в Государственную Думу, на основе принципа равенства (статья 19, части 1 и 2; статья 32, части 1 и 2; статья 60; статья 97, часть 1), а также верховенством права, высшей юридической силой Конституции Российской Федерации, ее прямым действием, обязанностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15, части 1 и 2), полномочиями Государственной Думы как самостоятельного органа законодательной власти Российской Федерации, действующего на постоянной основе и в соответствии с принципом разделения властей (статья 10; статья 11, часть 1; статьи 94 и 103), и, соответственно, вытекающей из этих конституционных положений независимостью депутатов Государственной Думы от чьих бы то ни было указаний, их связанностью лишь Конституцией Российской Федерации и своей совестью.

К основным элементам конституционно-правового статуса депутата Государственной Думы относится также неприкосновенность, которой депутат Государственной Думы, равно как и член Совета Федерации, обладает в течение всего срока полномочий (статья 98 Конституции Российской Федерации). По своему содержанию неприкосновенность парламентария - это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности, однако она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер и призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную правовую охрану личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, а следовательно, и от незаконного прекращения полномочий, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и парламента в целом, их самостоятельности и независимости.

Соответственно, правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением соблюдения запрета, установленного статьей 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации, должно осуществляться федеральным законодателем в контексте других ее положений, в том числе относящихся к статусу парламента и статусу депутата, включая депутатскую неприкосновенность, а также гарантирующих право на участие в управлении делами государства, избирательные права граждан (как активное, так и пассивное) и их судебную защиту (статья 3, часть 3; статья 32, части 1 и 2; статья 97, часть 1, и др.), исходя из взаимосвязи и взаимообусловленности конституционно защищаемых ценностей и с учетом того, что Конституция Российской Федерации - по смыслу ее статьи 2 во взаимосвязи со статьями 1 и 3 - 16 - не устанавливает их иерархию (приоритет), но вместе с тем провозглашает в качестве высшей ценности права и свободы человека, а признание,

соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина - именно обязанностью государства.

Обеспечивая баланс частных и публичных интересов при осуществлении правового регулирования в сфере народовластия, федеральный законодатель, обладающий достаточно широкой - с учетом конкретно-исторических и политических факторов, свойственных российскому государству, - свободой усмотрения в выборе вариантов правового регулирования, обязан соблюдать конституционные требования, касающиеся условий реализации и возможных ограничений указанных конституционных прав, и гарантировать выражение воли народа посредством свободных выборов и независимость избранных в парламент граждан Российской Федерации, устанавливая только конституционно оправданные и обусловленные конституционным статусом парламентария требования к кандидату в депутаты и избранным в Государственную Думу гражданам Российской Федерации.

При этом возможные ограничения прав и свобод, в том числе связанные со статусом депутата и его деятельностью, в силу статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации допустимы, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, только в целях защиты конституционных ценностей на основе принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве и не должны искажать основное содержание конституционных прав и свобод и посягать на само их существо; вводя федеральным законом ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями, государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры (средства). Указанные конституционные требования - по их смыслу во взаимосвязи с предписаниями статьи 18 Конституции Российской Федерации - обращены не только к законодателю, но и к правоприменителям и согласуются со статьей 3 "Право на свободные выборы" Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее истолковании Европейским Судом по правам человека (постановление от 1 июля 1997 года по делу "Гитонас (Gitonas) и другие против Греции").

3. Определяющая в порядке конкретизации предписаний статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации условия осуществления членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы своих полномочий статья 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" устанавливает для парламентариев ряд запретов, которые во многом аналогичны предусмотренным для лиц, замещающих государственные должности, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, т.е. связаны с особым публичным статусом указанных лиц и направлены на создание условий, не допускающих возможных злоупотреблений с их стороны при осуществлении публичной власти.

Так, согласно части второй данной статьи член Совета Федерации, депутат

Государственной Думы не вправе находиться на государственной или муниципальной службе (пункт "б"), заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, которая, в свою очередь, не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации (пункт "в"), а также не вправе состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации (пункт "г"). При невыполнении этих требований полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы в силу пункта "в" части первой статьи 4 того же Федерального закона прекращаются досрочно.

3.1. Принцип несовместимости парламентского мандата с занятием другой оплачиваемой деятельностью, как он урегулирован в конституционном праве современных правовых государств, имеет существенные различия не только в определении видов, условий, параметров и пределов этой несовместимости, но и в способах ее преодоления, включая возложение на парламентария обязанности или принятие им самим мер по устранению соответствующего нарушения, корпоративные, дисциплинарные и этические меры воздействия, а также предусмотренное непосредственно конституцией или законом применительно к определенным ими случаям в целях восстановления конституционной законности прекращение парламентского мандата.

Правовой институт прекращения парламентского мандата вследствие нарушения депутатом запрета заниматься определенными видами оплачиваемой деятельности, не являясь универсальным, тем не менее имеет относительно широкое распространение и принят в ряде государств, например в Австрии (до 2013 года), Азербайджане, Армении, Белоруссии, Бразилии, Венгрии, Греции, Грузии, Испании, Италии, Казахстане, Киргизии, Латвии, Литве, Мальте, Молдове, Польше, Португалии, Турции, Украине, Франции, Швейцарии. Вместе с тем правовое регулирование данного института в указанных странах также различается, в связи с чем - при отсутствии соответствующего международно-правового регулирования - не представляется возможным определить какие-либо общие международные или международные региональные (в частности, европейские) стандарты в применении данного правового института.

3.2. Сама по себе возможность досрочного прекращения депутатских полномочий в случае несоблюдения депутатом Государственной Думы предписаний статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации, запрещающих ему осуществление другой, помимо творческой, оплачиваемой деятельности, хотя непосредственно и не предусмотрена Конституцией Российской Федерации, но имплицитно содержится в самом запрете, поскольку обусловлена несовместимостью депутатского мандата с такой деятельностью, за исключением случаев, прямо оговоренных в Конституции Российской Федерации: гражданин Российской Федерации в случае его избрания в Государственную Думу должен сделать выбор между депутатским мандатом и несовместимой с ним иной должностью (иной

оплачиваемой деятельностью) и не вправе принять депутатский мандат, не отказавшись от иной должности (иной оплачиваемой деятельности); в случае же, если такая несовместимость возникнет или будет установлена в период легислатуры, депутат лишается своего мандата - его полномочия прекращаются досрочно.

Претерпевание указанных негативных последствий, как не связанное по своей природе с уголовным, административным или гражданско-правовым деликтом либо дисциплинарным проступком, не является мерой уголовной, административной или гражданско-правовой ответственности, не относится оно и к мерам дисциплинарной ответственности. Подобное претерпевание выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности: полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно и он утрачивает свой статус вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), установленного непосредственно Конституцией Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации и которой не должны противоречить положения законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации (статья 15, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Иное истолкование предписаний статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а именно как не влекущих досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы в случае нарушения конституционного запрета на осуществление другой, помимо творческой, оплачиваемой деятельности, обесмысливало бы сам запрет, поскольку означало бы возможность совмещения полномочий депутата с другой оплачиваемой деятельностью и тем самым преодоление императивного по своему характеру требования Конституции Российской Федерации, в силу которого такое совмещение недопустимо. Таким образом, досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы вследствие несоблюдения им установленных ограничений является также и способом восстановления конституционной законности, т.е. носит правообеспечительный характер.

Следовательно, сама по себе возможность законодательного закрепления в качестве последствия несоблюдения предписаний статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации - с целью обеспечения действенности конституционного запрета на осуществление депутатом Государственной Думы другой, помимо творческой, оплачиваемой деятельности - такой принудительной меры конституционно-правовой ответственности, как досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы, не может рассматриваться как несовместимая с требованиями Конституции Российской Федерации.

3.3. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации применительно к различным видам деятельности по отправлению публичных функций, гражданин, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус (определения от 1 декабря 1999 года N 219-О, от 7 декабря 2001 года N 256-О, от 20 октября 2005 года N 378-О и от 5 марта 2009 года N 377-О-О).

Положения пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 и пунктов "в", "г" части второй статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" находятся в системной связи с предписаниями частей 1 и 2 статьи 85 Федерального закона от 18 мая 2005 года N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которым гражданин, избранный депутатом Государственной Думы, может получить депутатский мандат только после представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы, либо копии документа, удостоверяющего, что им было подано заявление об освобождении от таких обязанностей. При этом еще на этапе представления политической партией в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов депутатов Государственной Думы списка членов политической партии, включенных в федеральный список кандидатов, в числе документов, необходимых для заверения списка, должно быть заявление каждого включенного в него кандидата, в котором он дает обязательство в пятидневный срок со дня получения извещения об избрании депутатом представить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации копию приказа (иного документа) об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата Государственной Думы, либо копию документа, удостоверяющего, что в трехдневный срок со дня получения извещения им было подано заявление об освобождении от таких обязанностей (приложение N 5 к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 августа 2011 года N 23/234-6).

Следовательно, как при принятии парламентского мандата после избрания, так и в дальнейшем депутат Государственной Думы в случае решения заняться деятельностью, несовместимой со статусом депутата, имеет возможность сделать осознанный выбор: сохранить депутатские полномочия или предпочесть им иную деятельность. Тем самым последствие в виде досрочного прекращения депутатских полномочий, которое влечет такое решение, не выходит за пределы альтернативы, предоставленной гражданину заранее, т.е. еще до избрания в Государственную Думу.

4. Принципом свободы экономической деятельности, провозглашенной Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя России (статья 8, часть 1), предопределяются конституционно гарантируемые правомочия, составляющие основное содержание права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), которое реализуется гражданами в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами, в том числе в качестве учредителей (участников) коммерческой организации.

Гарантируя каждому данное право, Конституция Российской Федерации не определяет непосредственно содержание предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, - по смыслу ее статьи 34 (часть

1) во взаимосвязи с предписаниями статей 8, 35 и 71 (пункт "о"), положение участников гражданского оборота, в том числе в связи с занятием ими предпринимательской деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли, регулируется гражданским законодательством.

Соответственно, несовместимая в силу статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации с мандатом депутата Государственной Думы другая - помимо депутатской, которую парламентарии осуществляют на профессиональной постоянной основе, - оплачиваемая деятельность (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности) не сводится с точки зрения ее юридической квалификации в действующем правовом регулировании в его системном единстве исключительно к работе в рамках трудового договора (служебного контракта), в том числе на государственной или муниципальной службе, либо гражданско-правовых договоров, связанных с выполнением работ, оказанием услуг, но подразумевает и другую не запрещенную законом направленную на получение дохода экономическую деятельность, включая предпринимательскую, занятие которой может привести к коллизии имущественных интересов депутата и публичных интересов.

Из этого исходил и федеральный законодатель, вводя запрет на осуществление депутатом Государственной Думы предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, за исключением творческой, а также на вхождение депутата Государственной Думы в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, нарушение которого влечет досрочное прекращение депутатских полномочий. Поскольку устанавливающие данный запрет и последствия его нарушения положения пункта "в" части первой статьи 4 и пунктов "в", "г" части второй статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", указывая на целевое назначение предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности (получение дохода), не содержат определения такой деятельности, выявление смысла этих законоположений требует их рассмотрения в системной связи с соответствующими положениями Гражданского кодекса Российской Федерации.

4.1. Согласно статье 2 ГК Российской Федерации гражданское законодательство регулирует имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников; участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица; гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (абзацы первый - третий пункта 1). При этом, поскольку в силу статьи 23 данного Кодекса при несоблюдении обязанности пройти государственную регистрацию в

качестве индивидуального предпринимателя гражданин, осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, не вправе ссылаться в отношении заключенных им сделок на то, что он не является предпринимателем, отсутствие государственной регистрации само по себе не означает, что деятельность гражданина не может быть квалифицирована в качестве предпринимательской, если по своей сути она фактически является таковой.

В системной связи с приведенными положениями Гражданского кодекса Российской Федерации взаимосвязанные положения пункта "в" части первой статьи 4 и пункта "в" части второй статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" не могут рассматриваться как неопределенные с точки зрения нормативного содержания конституционного запрета на участие депутата Государственной Думы в предпринимательской деятельности как разновидности иной, помимо депутатской, оплачиваемой деятельности, вытекающего из предписаний статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

4.2. Участвуя в гражданском обороте, коммерческая организация преследует извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (пункт 1 статьи 50 ГК Российской Федерации), т.е. осуществляет предпринимательскую деятельность. Как юридическое лицо, коммерческая организация, будучи самостоятельным субъектом права, отличным от ее учредителей (участников), как правило, является собственником своего имущества и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (пункт 1 статьи 48 ГК Российской Федерации).

Наиболее распространенным видом коммерческих организаций является хозяйственное общество, учредители (участники) которого обладают в отношении него обязательственными правами, но не имеют права собственности или иного вещного права на его имущество (пункт 2 статьи 48 ГК Российской Федерации). В соответствии с правовой позицией, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 февраля 2004 года N 3-П, основой конституционно-правового статуса участников хозяйственных обществ, в частности акционеров акционерных обществ - юридических лиц, а также физических лиц, в том числе не являющихся предпринимателями, служит право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, которое реализуется через владение акциями, удостоверяющими обязательственные права ее владельца по отношению к акционерному обществу; при этом деятельность акционеров не является предпринимательской (она относится к иной не запрещенной законом экономической деятельности) - предпринимательскую деятельность осуществляют не акционеры как таковые, а само акционерное общество. Данный вывод в полной мере распространяется и на иные, помимо владения акциями, права участия в уставном капитале коммерческой организации и означает, что такое участие само по себе не может расцениваться в качестве предпринимательской деятельности.

Однако в тех случаях, когда депутат Государственной Думы фактически лично участвует в осуществлении предпринимательской деятельности коммерческой организацией или способствует ей (независимо от того, является он учредителем либо участником такой организации или нет), он, по сути, действуя в интересах этой коммерческой организации, осуществляет деятельность, с точки зрения взаимосвязанных положений пункта "в" части первой статьи 4 и пункта "в" части второй статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" недопустимую для лица, наделенного статусом депутата Государственной Думы.

4.3. Коммерческая организация как юридическое лицо, по общему правилу, приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами (статья 53 ГК Российской Федерации). При этом организационно-правовая форма ряда коммерческих организаций предполагает наличие не только органов управления, вхождение в состав которых обусловлено специальным волеизъявлением лица (например, в хозяйственных обществах - исполнительный орган и совет директоров), но и органа управления, членство в котором связано с самим статусом лица как учредителя (участника) этой коммерческой организации. Так, высшим органом управления общества с ограниченной ответственностью или общества с дополнительной ответственностью является общее собрание его участников, а высшим органом управления акционерным обществом - общее собрание его акционеров.

Само по себе владение акциями (долями участия в уставном капитале), обуславливающее право принимать участие в работе общего собрания хозяйственного общества, не может рассматриваться как обстоятельство, нарушающее требования Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и тем самым влекущее досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы. Названный Федеральный закон допускает для парламентариев возможность владеть приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставном капитале организации) и не требует их обязательного отчуждения: согласно части второй.¹ статьи 6 названного Федерального закона в случае, если владение членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставном капитале организации) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставном капитале организации) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем вхождение в состав органов управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации и участие в работе высшего органа управления хозяйственным обществом - общего собрания, на котором принимаются решения по поводу осуществления предпринимательской деятельности, безусловно, является видом экономической деятельности, поскольку связано с участием в управлении деятельностью соответствующей коммерческой организации, которая по своей

природе относится к предпринимательской деятельности. Следовательно, во избежание нарушения запрета, вытекающего из статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации, депутат Государственной Думы не вправе входить в состав органов управления любой коммерческой организации, в том числе участвовать в работе общего собрания хозяйственного общества. Если же устранение от участия в работе общего собрания хозяйственного общества без ущерба для его деятельности или имущественных интересов самого акционера (участника) фактически невозможно, он должен передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставном капитале организации) в доверительное управление. В целях обеспечения реальных гарантий выполнения требований статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих эти требования положений пункта "в" части первой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" федеральный законодатель не лишен возможности внести соответствующие уточнения в правовое регулирование, связанное с применением института доверительного управления.

Совмещение мандата депутата Государственной Думы с деятельностью по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией нарушает баланс конституционно защищаемых ценностей и в случаях, когда эта деятельность осуществляется без вхождения в состав органа управления коммерческой организации или участия в работе общего собрания хозяйственного общества. Установление таких - неформальных - свидетельств фактического участия лица, имеющего статус депутата Государственной Думы, в руководстве деятельностью коммерческой организации должно производиться с учетом всех имеющих значение обстоятельств.

Таким образом, положение пункта "в" части первой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", предусматривающее досрочное прекращение депутатских полномочий в случае вхождения депутата Государственной Думы в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, по своему смыслу в системе действующего правового регулирования означает запрет на участие в деятельности коммерческой организации путем вхождения в состав органов управления, пребывание в которых невозможно без специального волеизъявления лица, или осуществление в коммерческой организации таких управленческих функций без формального вхождения в состав органа управления, а также в любом случае - на участие в работе высшего органа управления (например, общего собрания акционеров). Как таковое названное законоположение, будучи направленным на предотвращение конфликта интересов и обеспечение самостоятельности и независимости депутатов Государственной Думы, действующих на основе свободного мандата в интересах государства и общества в целом, и тем самым на обеспечение нормального функционирования Федерального Собрания - парламента Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушающее критерии нормативно-правовой определенности и выходящее за пределы мер, необходимых для реализации

требования статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

4.4. Преподавательская, научная и иная творческая деятельность, занятие которой, как следует из статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации, совместимо со статусом депутата Государственной Думы, в силу взаимосвязанных положений пункта "в" части первой статьи 4 и пункта "в" части второй статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" не допускается для парламентария в тех случаях, когда ее финансирование осуществляется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации.

Данное ограничение, введенное Федеральным законом от 2 марта 2007 года N 24-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы", касается широкого круга лиц, деятельность (работа) которых связана с обеспечением функций государства, и не обусловлено спецификой только парламентской деятельности. Применительно к депутатам Государственной Думы оно направлено на предотвращение реальных и потенциальных конфликтов интересов иностранного государства или иного иностранного субъекта, осуществляющего финансирование соответствующей деятельности, и интересов России при принятии Государственной Думой важнейших государственных решений, т.е. преследует конституционно оправданную цель - обеспечение безопасности государства.

Поэтому, принимая решение о занятии преподавательской, научной или иной творческой деятельностью, депутат Государственной Думы обязан проявлять разумную сдержанность и осторожность и внимательно относиться к вопросам, касающимся ее финансирования. Вместе с тем в ситуации, когда депутат в силу объективных обстоятельств не мог знать, что финансирование такой его деятельности производится исключительно из иностранных источников, претерпевание им негативных последствий в виде прекращения депутатских полномочий, предусмотренного положением пункта "в" части первой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", противоречило бы принципам справедливости и соразмерности и тем самым нарушало бы гарантии статуса депутата Государственной Думы, вытекающие из статей 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи.

5. Конституция Российской Федерации, вводя статьей 97 (часть 3) требование несовместимости депутатского мандата с занятием любой другой оплачиваемой деятельностью, за исключением творческой, не устанавливает непосредственно процедуры, обеспечивающие соблюдение данного требования, и не предпринимает степень конкретизации их законодательного регулирования, предоставляя

федеральному законодателю достаточно широкую дискрецию как в установлении порядка досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, нарушившего указанный конституционный запрет, так и в определении составляющих этот порядок элементов (органы, проводящие необходимую проверку и уполномоченные на принятие по ее результатам решения о прекращении депутатского мандата, степень детализации процедуры принятия такого решения и т.д.).

В современных правовых системах отсутствует единый подход к порядку досрочного прекращения полномочий парламентария по результатам проверки обстоятельств совмещения парламентского мандата с 24 другой оплачиваемой деятельностью: в большинстве государств рассмотрение этого вопроса возлагается на сам парламент или его палату, в некоторых - на компетентный внепарламентский орган (в Азербайджане это Центральная избирательная комиссия, в Австрии (до 2013 года) - Конституционный Суд, в Польше - Государственный Трибунал, во Франции - Конституционный Совет). При этом, как правило, проверка соответствующих обстоятельств осуществляется внутрипарламентским органом (комиссией, комитетом), на основании заключения которого парламент или его палата принимают окончательное решение или передают дело во внепарламентский орган, уполномоченный выносить такое решение.

5.1. Поскольку ответственность за нарушение депутатом Государственной Думы конституционного запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, конкретизированного положениями пункта "в" части первой статьи 4 и пунктов "б", "в", "г" части второй статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", представляет собой особую разновидность конституционно-правовой ответственности, проверка обстоятельств, связанных с предполагаемым правонарушением, возможна в рамках проведения соответствующим комитетом Государственной Думы (или специально созданной для этого комиссией) парламентского расследования и слушаний в заседании Государственной Думы.

Часть пятая статьи 4 названного Федерального закона - по ее смыслу во взаимосвязи с пунктом "в" части первой той же статьи и пунктами "б", "в", "г" части второй статьи 6 в системе действующего правового регулирования - предполагает установление и тщательную проверку фактов, выяснение всей совокупности обстоятельств и оценку собранных доказательств, их достаточности для разрешения вопроса о том, нарушен ли депутатом Государственной Думы запрет, влекущий прекращение депутатских полномочий. Факты и обстоятельства, свидетельствующие о наличии несовместимости депутатского мандата с другой оплачиваемой деятельностью, заниматься которой депутат Государственной Думы не имеет права, должны быть подтверждены, в том числе документально, с соблюдением критериев правовой определенности, объективности и достоверности. При этом как заседания комитета (комиссии) Государственной Думы, так и заседание палаты по вопросу о прекращении полномочий депутата Государственной

Думы должны быть организованы и проводиться на основе общих принципов демократических правовых процедур, в том числе принципа *audiatur et altera pars*, предполагающего обязанность выслушать депутата, дать ему возможность изложить свою позицию по существу рассматриваемого вопроса, привести аргументы и представить доказательства в обоснование своей позиции. Соответственно, депутат Государственной Думы, в отношении которого инициирован данный вопрос, должен быть своевременно информирован о времени и месте проведения заседания.

Исходя из того, что постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации (статья 103, часть 3, Конституции Российской Федерации), и что в ней отсутствует специальная оговорка о необходимости квалифицированного большинства при принятии решения по вопросу о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы, такое решение может приниматься простым большинством от общего числа депутатов Государственной Думы. Практика принятия парламентом решения по вопросу о прекращении парламентского мандата простым большинством является общепринятой в зарубежных странах, на основе квалифицированного большинства этот вопрос разрешается в парламентах лишь некоторых стран.

Процедура, в рамках которой решается вопрос о том, нарушил ли депутат Государственной Думы запрет на занятие оплачиваемой деятельностью, несовместимой с депутатским мандатом, который влечет досрочное прекращение депутатских полномочий, должна обеспечивать обоснованность и законность соответствующих решений. В этих целях могут применяться процессуальные нормы, содержащиеся в Регламенте Государственной Думы, включая правила внутрипарламентской деятельности (в том числе деятельности комитетов, комиссий, рабочих групп), а для получения необходимой информации - направляться в другие органы и организации обязательные для исполнения запросы. При этом депутатам Государственной Думы должна быть гарантирована возможность на равных основаниях участвовать в заседании палаты, выражать собственное мнение по рассматриваемому вопросу и т.д. Парламентское расследование, осуществляемое с использованием и на основе норм Регламента Государственной Думы, - при отсутствии специальных законодательных предписаний, непосредственно регулирующих порядок рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы, - само по себе не может расцениваться как нарушение Конституции Российской Федерации.

Вытекающие из Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьи 15 (части 1 и 2), требования законности и обоснованности решений, принимаемых Государственной Думой в связи с нарушением депутатом Государственной Думы запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью, предполагают обязанность Государственной Думы соблюдать принцип равенства депутатов вне зависимости от их политических предпочтений, принадлежности к той или иной фракции (партии), а также обеспечивать прозрачность источников информации о фактах, свидетельствующих о нарушении принципа несовместимости депутатского мандата

с другой оплачиваемой деятельностью. Вместе с тем необходимость проверки такой информации не означает обязанности начинать процедуру парламентского расследования в полном объеме без учета степени достоверности представленных сведений, что во всяком случае не должно лишать депутатские фракции - как в целях защиты интересов парламентской оппозиции, так и в целях сохранения демократического статуса парламента Российской Федерации в целом - возможности инициировать проведение соответствующей проверки. Правовое регулирование, гарантирующее достижение указанных целей, может быть осуществлено в том числе путем внесения изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

5.2. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (статья 46, часть 1) и устанавливает, что право на судебную защиту, как относящееся к основным, неотчуждаемым правам и свободам человека, признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, части 1 и 2). Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту предполагает наличие конкретных гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме, а правосудие, которое в Российской Федерации осуществляется только судом (статья 118, часть 1, Конституции Российской Федерации), по своей сути может признаваться таковым, только если оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах.

Из Конституции Российской Федерации и основанного на ней федерального законодательства, регламентирующего судебную защиту избирательных прав граждан и правового статуса парламентария, не вытекает обязательность предварительного судебного контроля применительно к решениям о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы. Вместе с тем, исходя из того, что только суд в конечном счете может решить спор о праве между государственным органом и лицом, права которого затронуты оспариваемым правоприменительным решением, постановление Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы по основаниям, указанным в пункте "в" части первой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", - поскольку таким решением непосредственно затрагиваются гарантированные взаимосвязанными положениями статей 3 (часть 3), 32 (часть 2) и 97 Конституции Российской Федерации право гражданина Российской Федерации быть избранным в Государственную Думу и статус депутата Государственной Думы - может быть обжаловано в суд.

Согласно Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации дела об оспаривании ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания рассматривает Верховный Суд Российской Федерации в качестве суда первой инстанции (пункт 1 части первой статьи 27). Следовательно, Верховный Суд Российской Федерации, принимая в порядке главы 25 (статьи 254 - 258) ГПК

Российской Федерации решение по делу об оспаривании постановления Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы в связи с нарушением запрета, установленного пунктами "в", "г" части второй статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", правомочен рассмотреть дело по существу, проверив законность и обоснованность такого постановления, в том числе в части, касающейся оснований применения данной меры конституционно-правовой ответственности и процедуры, в рамках которой она была назначена. Соответственно, в силу принципа правового государства, как он определен статьями 1 (часть 1), 15 (часть 1) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, постановление Государственной Думы как правоприменительный акт по своему содержанию и форме должно отвечать критериям, позволяющим Верховному Суду Российской Федерации надлежащим образом осуществить проверку лежащих в его основе фактических обстоятельств и их юридическую квалификацию в целях защиты прав лица, лишённого депутатского мандата, и обеспечения конституционных гарантий статуса депутата Государственной Думы, включая парламентскую неприкосновенность.

Таким образом, часть пятая статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", на основании которой Государственной Думой принимается постановление, оформляющее решение о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы, - по ее смыслу в контексте указанных правомерных целей - с необходимостью предполагает возможность судебного обжалования такого постановления Государственной Думы и, соответственно, правомочие Верховного Суда Российской Федерации проверить его законность и обоснованность, в том числе с точки зрения соблюдения Государственной Думой надлежащей процедуры, в приоритетном порядке.

5.3. По смыслу пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в системе действующего правового регулирования, до вынесения Верховным Судом Российской Федерации решения по результатам рассмотрения заявления об оспаривании постановления Государственной Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы на лицо, лишённое депутатского статуса, распространяется парламентский иммунитет.

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).

Из этих предписаний во взаимосвязи с требованиями статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации вытекает, что гражданин Российской Федерации, в отношении которого Государственная Дума приняла постановление о принудительном досрочном прекращении его полномочий депутата Государственной Думы, на одном лишь этом основании не может утратить конституционную неприкосновенность в пределах установленного процессуальным законодательством срока на обращение в Верховный Суд Российской Федерации с соответствующим заявлением или, в случае такого обращения, - до вступления решения Верховного Суда Российской Федерации в законную силу.

Иное означало бы возможность еще до разрешения судом вопроса о правомерности принятого Государственной Думой решения о прекращении полномочий депутата Государственной Думы его задержания, ареста, обыска, личного досмотра не в специальном, а в обычном порядке, чем подрывались бы гарантии статуса парламентария, прежде всего принцип неприкосновенности, как они определены статьей 98 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 46 (части 1 и 2), а также статьями 3 (части 1 - 3) и 32 (части 1 и 2), самостоятельность и независимость парламента в целом в системе разделения властей и нарушались бы вытекающие из Конституции Российской Федерации принципы справедливости и соразмерности.

5.4. Государственная Дума, как это вытекает из взаимосвязанных положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в системе действующего правового регулирования, не обладает свободой усмотрения в вопросе о принудительном прекращении полномочий депутата Государственной Думы, если такая необходимость обусловлена доказанными фактами.

Согласно части первой статьи 258 ГПК Российской Федерации суд, признав заявление об оспаривании решения органа государственной власти обоснованным, принимает решение об обязанности этого органа государственной власти устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод. Соответственно, признание Верховным Судом Российской Федерации неправомерности досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы влечет восстановление гражданина в статусе депутата Государственной Думы (в рамках текущего созыва), - иное означало бы отрицание гарантий судебной защиты депутатского мандата, вытекающих из статьи 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (часть 3), 32 (часть 2), 94, 97 и 98.

В порядке, предусмотренном главой 25 ГПК Российской Федерации, в Верховный Суд Российской Федерации могут быть оспорены и решения (или бездействие) Государственной Думы, касающиеся отказа в досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы, если не согласные с данным решением (или бездействием) лица полагают, что для этого у них имеются достаточные основания. К таким заинтересованным лицам, по смыслу статей 46

(часть 1), 94 и 97 Конституции Российской Федерации, в любом случае относятся депутатские фракции; учитывая императивный характер запрета на совмещение депутатского мандата с другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, к ним могут быть отнесены иные лица, наделенные публично-правовым статусом, позволяющим инициировать рассмотрение соответствующего вопроса в Государственной Думе. Установление перечня субъектов, уполномоченных на инициирование соответствующих обращений, и закрепление гарантий их рассмотрения судом в приоритетном порядке - прерогатива федерального законодателя.

5.5. Таким образом, часть пятая статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагает необходимость проверки обстоятельств, указывающих на возможное нарушение депутатом Государственной Думы запрета совмещать депутатский мандат с другой оплачиваемой деятельностью, заниматься которой он не имеет права, с соблюдением критериев правовой определенности, объективности и достоверности; возможность судебного обжалования постановления Государственной Думы о прекращении полномочий депутата Государственной Думы и, соответственно, правомочие Верховного Суда Российской Федерации проверить законность и обоснованность такого постановления, в том числе с точки зрения соблюдения Государственной Думой надлежащей процедуры; при этом признание Верховным Судом Российской Федерации неправомерности принятого Государственной Думой постановления означает, что гражданин Российской Федерации, в отношении которого было принято это постановление и на которого вплоть до вступления решения Верховного Суда Российской Федерации в законную силу распространяются гарантии депутатской неприкосновенности, должен быть восстановлен в статусе депутата Государственной Думы соответствующего созыва; в судебном порядке могут быть оспорены также решения (или бездействие) Государственной Думы, касающиеся отказа в досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы, если инициаторы рассмотрения Государственной Думой соответствующего вопроса - депутатская фракция или иные лица, наделенные надлежащим публично-правовым статусом, полагают, что для прекращения полномочий депутата Государственной Думы имеются достаточные основания.

Иное истолкование положений части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" приводило бы к ограничению гарантий статуса депутата Государственной Думы, определенного статьями 97 и 98 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (часть 3), 32 (часть 2), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), что недопустимо.

При этом не исключается дальнейшее совершенствование правового механизма обеспечения принципа несовместимости депутатского мандата с нахождением на государственной службе или муниципальной службе и с занятием другой

оплачиваемой деятельностью, кроме разрешенной преподавательской, научной и иной творческой деятельности, в том числе путем установления систематизированного нормативного регулирования процедур (включая судебные) рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положение пункта "в" части первой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", не допускающее вхождения депутата Государственной Думы в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования данное положение, как направленное на предотвращение конфликта интересов и обеспечение принципа независимости парламентария, означает, что депутат Государственной Думы не вправе:

участвовать в предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой юридическим лицом, или осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно;

участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации, пребывание в которых невозможно без специального личного волеизъявления, или осуществлять в коммерческой организации управленческие функции без формального вхождения в состав соответствующего органа управления, а также участвовать в работе общего собрания как высшего органа управления хозяйственного общества.

2. Признать положение пункта "в" части первой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", которым во взаимосвязи с пунктом "в" части второй статьи 6 данного Федерального закона запрещается преподавательская, научная и другая творческая деятельность, финансируемая исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования названное положение не предполагает досрочного прекращения

полномочий депутата Государственной Думы в случае, если он, проявив разумную сдержанность и осторожность в вопросах, касающихся финансирования осуществляемой им деятельности, объективно не мог знать, из каких источников оно осуществляется.

3. Признать положение части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", на основании которого, во взаимосвязи с положениями пункта "в" части первой статьи 4 данного Федерального закона, решение о прекращении полномочий депутата Государственной Думы выносится в форме постановления Государственной Думы, без предварительного судебного контроля, притом простым большинством голосов, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку данное положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагает:

необходимость проверки обстоятельств, указывающих на возможное нарушение депутатом Государственной Думы запрета совмещать депутатский мандат с другой оплачиваемой деятельностью, заниматься которой он не имеет права, с соблюдением критериев правовой определенности, объективности и достоверности;

возможность судебного обжалования постановления Государственной Думы о прекращении полномочий депутата Государственной Думы и, соответственно, правомочие Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев заявление об оспаривании такого постановления Государственной Думы в приоритетном порядке, проверить его законность и обоснованность, в том числе в части соблюдения Государственной Думой надлежащей процедуры;

распространение на гражданина Российской Федерации, в отношении которого принято постановление о досрочном прекращении его полномочий депутата Государственной Думы вследствие нарушения им запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме разрешенной преподавательской, научной и иной творческой деятельности, гарантий неприкосновенности, закрепленных статьей 98 Конституции Российской Федерации, вплоть до вступления в законную силу решения Верховного Суда Российской Федерации, принятого по результатам рассмотрения заявления об оспаривании такого постановления Государственной Думы;

восстановление гражданина Российской Федерации в статусе депутата Государственной Думы соответствующего созыва в случае признания Верховным Судом Российской Федерации неправомерности принятого Государственной Думой постановления о прекращении его депутатских полномочий;

возможность обращения в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об оспаривании решений (или бездействия) Государственной Думы, касающихся отказа в досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы, если инициаторы рассмотрения Государственной Думой соответствующего вопроса - депутатская фракция или иные лица, наделенные надлежащим публично-правовым статусом, полагают, что для прекращения полномочий депутата Государственной

Думы имеются достаточные основания.

4. Конституционно-правовой смысл положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

5. Федеральному законодателю надлежит - руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в том числе в настоящем Постановлении, - внести в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" изменения, направленные на совершенствование правового регулирования досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы.

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

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

МНЕНИЕ

СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Г.А. ГАДЖИЕВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОЛОЖЕНИЙ ПУНКТА "В" ЧАСТИ ПЕРВОЙ И ЧАСТИ ПЯТОЙ СТАТЬИ 4 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О СТАТУСЕ ЧЛЕНА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И СТАТУСЕ ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" В СВЯЗИ С ЗАПРОСОМ ГРУППЫ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

1. Мною разделяются содержащиеся в резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года N 34-П выводы. Вместе с тем я считаю, что ряд доводов, содержащихся в запросе депутатов, требует иной аргументационной проработки в мотивировочной части Постановления, в связи с чем полагаю необходимым изложить не совпадающее с общим мнением о конституционно-правовой аргументации итоговых выводов.

Решение Конституционного Суда принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Решение по делу производится коллегиально (статья 30 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"). Каждый из судей Конституционного Суда может придерживаться разных методик участия в коллективном процессе выработки решения. Одни судьи вправе подключиться к обсуждению уже предложенного судьей-докладчиком проекта решения, используя свои знания и энергию на совершенствование аргументов, не меняя их систему. Другие судьи могут вступать в общую работу по подготовке решения Конституционного Суда с уже сформировавшимся в сознании собственным вариантом решения, с собственным набором и последовательностью изложения аргументов. Эти два способа участия в выработке решения суда - коллективистский и индивидуалистский (когда судья выстраивает аргументы, как будто он призван единолично разрешить данное дело) - представляют собой равно защищаемую Законом о Конституционном Суде Российской Федерации юридическую ценность, поскольку в праве вполне допустимы различные системы аргументации, приводящие к одному и тому же юридическому выводу в резолютивной части решения Конституционного Суда. Поэтому в части второй статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" судье, голосовавшему за принятое постановление, гарантируется возможность изложить свою систему аргументации принятого решения.

2. Заявители указали в своем запросе предмет рассмотрения - взаимосвязанные положения пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" о досрочном прекращении полномочий депутата Государственной Думы. Однако данные положения не могут применяться вне системной связи с положениями пунктов "в", "г", "д" части первой и части 2.1 статьи 6 данного закона, определяющей условия осуществления депутатами своих полномочий. Согласно статье 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд принимает решение исходя из места оспариваемой нормы в системе иных правовых норм; при этом он не связан основаниями и доводами, указанными заявителем. Следовательно, данное положение также входит в предмет исследования по данному делу. <1>

<1> Отмечу, что в ряде зарубежных юрисдикций конституционный суд, придя к выводу о том, что основному закону противоречат иные правовые нормы, чем оспариваемые заявителем, вправе по своему усмотрению также признать их неконституционными (См.: Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Art. 78).

3. Оспоренное положение, предусматривающее досрочное прекращение полномочий депутата Государственной Думы в случае его вхождения в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности,

кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, является одной из юридических мер, обеспечивающих позитивную ответственность депутатов за надлежащее решение задач, стоящих перед парламентом. Поэтому вряд ли конституционно-правовой институт несовместимости депутатской деятельности с иной оплачиваемой деятельностью следует расценивать в качестве частного случая негативной юридической ответственности (в том числе конституционно-правовой). Принцип свободного мандата, имманентно присущий конституционной государственности, не отрицает, а, наоборот, предполагает высокую степень ответственности депутата парламента, полной самоотдачи, исключаяющей занятие побочными видами деятельности. Опасность для парламентаризма состоит даже не в том, что депутат получает доходы от другой оплачиваемой деятельности (что, в принципе, не запрещается законодательством некоторых государств), а в том, что он отвлекается от своей профессиональной, чрезвычайно сложной законотворческой деятельности. Принцип профессионализма депутатов лежит в основе конструкции оспариваемой нормы. Независимость депутата, подкрепляемая его неприкосновенностью (статья 98 Конституции Российской Федерации), является результатом того, что он является представителем всего народа. Именно поэтому он не должен находиться под воздействием групп интересов, коммерческих структур и т.д. Следовательно, ограничения или условия, налагаемые на члена парламента, желающего заниматься иной деятельностью, основываются на требованиях независимости, профессиональной этики и пригодности. <1>

<1> Application no. 33554/03, Lykourazos v. Greece, Judgment of 15 June 2006.

Независимость депутата гарантирует тем самым независимость формирования юридической воли - воли закона, опосредующей волю многонационального народа России, являющегося, согласно Конституции Российской Федерации, единственным источником власти.

Депутат должен осознавать значимость своего конституционного долга, а потому, исходя из своей позитивной ответственности, он не вправе существенно отвлекаться от основной профессиональной деятельности, заниматься иными видами оплачиваемой деятельности (кроме преподавательской и творческой).

Оспоренная норма в связи с этим не является случаем ограничения прав человека (по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации) - это типичный пример регулирования деятельности депутата (как лица, обладающего не только общегражданским, но и публично-правовым статусом) в рамках института свободного мандата. Регулирование не ограничивается требованием к депутатам заниматься исключительно профессиональной деятельностью. Законодатель отдает себе отчет в том, что высокий правовой статус депутата не позволяет прибегать к правовому регулированию труда депутата, основываясь только на образцах служебной или трудовой дисциплины. Деятельность парламентариев основывается на модели самоконтроля. В условиях конституционной государственности нельзя допускать детальное правовое регулирование того, какие доходы депутата являются допустимыми. Именно поэтому нет оснований для утверждения о

неопределенности, неясности положений части третьей ст. 97 Конституции Российской Федерации о том, что означает "другая оплачиваемая деятельность". Конституционные принципы позволяют дать ясный ответ на этот вопрос. В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации органы законодательной власти в Российской Федерации должны быть самостоятельны. Конституционный принцип самостоятельности Государственной Думы означает, что у общества не должно быть ни малейших сомнений в том, что депутаты выполняют свои обязанности профессионально, объективно, как полномочные представители всего народа. Презумпция добросовестности законодателя (как проявление презумпции добросовестности и разумности действий участников конституционных правоотношений) также не имела бы под собой оснований при наличии серьезных сомнений в добросовестности каждого отдельно взятого народного представителя.

4. Требование объективности, адресованное депутатам, может привести к возникновению конфликта интересов между депутатом как представителем всего народа и депутатом как собственником долей участия, акций.

Проблема конфликта интересов депутата как лица, занимающего государственную должность, и как частного собственника, а также способы реального (а не видимого) снятия этого противоречия - вот что является предметом рассматриваемого дела. Конфликт интересов регулируется нормой части 2.1 статьи 5 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". В случае, если владение членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким законодательством является глава 53 "Доверительное управление имуществом" Гражданского кодекса Российской Федерации, статья 5 Федерального закона "О рынке ценных бумаг". Однако в части 2.1 статьи 5 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" подразумевается не только гражданское законодательство, которое регулирует отношения, основанные на признании равенства участников отношений, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частное дело (пункт 1 статьи 1 ГК Российской Федерации).

С моей точки зрения, передача в доверительное управление акций, долей участия, принадлежащих депутатам, - это не обычный частноправовой договор, а его особая разновидность: поскольку к этим отношениям велик публичный интерес, постольку их регулирование должно нести в себе публично-правовую составляющую. Отличие договоров о доверительном управлении акций (долей участия) от обычных гражданско-правовых договоров состоит в специфике субъектов, отсутствии свободы договора, в особой цели, преследуемой заключением подобных договоров (преодоление конфликта интересов). В публично-правовом

законодательстве должны быть четко зафиксированы требования и условия заключения подобных договоров, имеющих публично-правовой характер. В частности, в законе должно содержаться указание на то, в каких случаях возникает конфликт интересов; решение этого вопроса не должно оставляться на усмотрение депутата: не публичный служащий решает, может ли возникнуть конфликт интересов или нет, а сама природа его основной деятельности предполагает, что такой конфликт с высокой долей вероятности может произойти. Депутат не должен иметь ни малейшей возможности контроля или управления активами, переданными в доверительное управление, тем самым заключаемые договоры доверительного управления активами должны приобрести признаки "слепого траста" (blind trust) <1>. Доверительный управляющий не должен предоставлять депутатам информацию, касающуюся исполнения договора, за исключением информации, которую депутат обязан предоставить в порядке декларирования своего имущества. Содержание договоров о передаче в доверительное управление акций (долей участия) депутатов должно быть подконтрольно органам Государственной Думы по контролю за доходами депутатов.

<1> Этот институт англо-американского права находит свое отражение в канадском конституционном законодательстве (См.: Conflict of Interest Act, Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons).

Необходимо устранить принципиальное противоречие между Федеральным законом "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и Федеральным законом "О противодействии коррупции" (часть 6 статьи 11). В соответствии с последним в случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации. Это означает, что само обладание акциями (долями участия) уже порождает конфликт интересов. В соответствии же с частью 2.1 статьи 6 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" депутат обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги в доверительное управление только в случае, если владение депутатом активами может привести к конфликту интересов, т.е. не исключается возможность владения ими в течение какого-то времени после того, как лицо стало депутатом. Между тем приказом Генерального прокурора от 3 мая 2011 года N 117 "О передаче в доверительное управление принадлежащих прокурорским работникам и федеральным государственным гражданским служащим органов и учреждений прокуратуры ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организации)" установлено, что прокурорские работники в целях предотвращения конфликта интересов должны передавать принадлежащие им

ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в срок не позднее 30 дней со дня возникновения у них права на указанные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организации) либо со дня, когда прокурорскому работнику или федеральному государственному гражданскому служащему стало известно о возникновении у него этого права.

До передачи в доверительное управление прокурорские работники и федеральные государственные гражданские служащие обязаны уведомить своего непосредственного руководителя о владении ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций).

Судья Конституционного Суда
Российской Федерации
Г.А.ГАДЖИЕВ

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А.Н. КОКОТОВА

Не в полной мере разделяя доводы, приведенные в мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 34-П по делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы, и не соглашаясь с положением пункта 3 резолютивной части данного Постановления, содержащего конституционно-правовое истолкование положения части пятой статьи 4 во взаимосвязи с положениями пункта "в" части первой статьи 4 названного Федерального закона, излагаю свое особое мнение в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

1. Устанавливаемые федеральным законодателем основания, порядок и условия досрочного прекращения полномочий депутата в связи с нарушением им запрета на совмещение его должности с иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, должны соответствовать предписаниям статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, с тем чтобы исключить необоснованное ограничение прав депутата как носителя законодательной (представительной) власти, гарантируемых статьями 3, 10, 32 (части 1 и 2) и 94 Конституции Российской Федерации и реализуемых в контексте соотношения таких

конституционных принципов, как народный суверенитет и самостоятельность парламента в системе разделения власти.

Поэтому правовое регулирование названных отношений должно содержать необходимые гарантии прав как депутата, в отношении которого рассматривается вопрос о досрочном прекращении его полномочий, так и выдвинувшей его партии, избирателей, а в конечном итоге - многонационального народа страны как носителя суверенитета и источника власти в Российской Федерации. Названные гарантии по степени защиты прав депутатов должны быть сопоставимы с гарантиями прав депутатов при лишении их депутатской неприкосновенности.

Пока действующее регулирование такую сопоставимость не обеспечивает: правовое закрепление оснований, порядка и условий досрочного прекращения полномочий депутата в связи с нарушением им запрета на совмещение полномочий с иной деятельностью страдает существенной неопределенностью и пробельностью. Конституционный Суд Российской Федерации правильно охарактеризовал досрочное прекращение полномочий депутата по указанному основанию в качестве меры конституционно-правовой ответственности, однако состав названного правонарушения четко законодательно не определен, в частности его субъективная сторона. В законодательстве отсутствует и специальная процедура рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата вследствие нарушения им запрета на совмещение должности с иной оплачиваемой деятельностью, аналогичная процедуре лишения депутата неприкосновенности.

2. Действующее регулирование не учитывает, что совмещение депутатского мандата с несовместимой с ним в силу предписания статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации деятельностью не во всех случаях имеет признаки конституционно-правового нарушения и, следовательно, не всегда должно влечь досрочное прекращение полномочий депутата.

Несоблюдение депутатом запрета на совмещение при добросовестном заблуждении - это еще не нарушение. Конституционный Суд Российской Федерации признал положение пункта "в" части первой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", которым во взаимосвязи с пунктом "в" части второй статьи 6 данного Федерального закона запрещается преподавательская, научная и иная творческая деятельность, финансируемая исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования данное положение не предполагает досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы в случае, если он, проявив разумную сдержанность и осторожность в вопросах, касающихся финансирования осуществляемой им деятельности, объективно не мог знать, из каких источников оно осуществляется (пункт 2 резолютивной части Постановления).

Однако эту оценку Конституционный Суд Российской Федерации должен был

бы распространить и на все иные случаи действий депутата, не совместимых в силу Конституции Российской Федерации с депутатским мандатом, применительно к которым депутат объективно не знал и не мог знать, что его действия будут квалифицированы как осуществление не совместимой с депутатским мандатом деятельности. Питательная среда для появления упомянутых случаев - недостаточно развернутая правовая конкретизация категорий "иная творческая деятельность", "оплачиваемая деятельность", "фактическая предпринимательская деятельность", "конфликт интересов", задающая их неоднозначное понимание на практике, а значит, и возможность произвольной интерпретации, что в первую очередь затрагивает права и законные интересы депутатов, принадлежащих к парламентской оппозиции.

Кстати, необходимо, чтобы во всех случаях парламентское расследование давало ответ на вопрос о том, знал ли, а если не знал, то должен ли был знать депутат о том, что осуществляет несовместимые с депутатским мандатом действия или он добросовестно заблуждался. Процессуальное регулирование должно предусматривать обязательное выяснение в ходе парламентского расследования названного вопроса и фиксацию ответа на него в итоговом решении комиссии и палаты Федерального Собрания, даже если изначально имелась заслуживающая доверия информация о том, что депутат явно знал о незаконности своего совмещения. Почему? Да потому, что это необходимая гарантия самостоятельности депутата и политических прав тех, кого он представляет в парламенте.

Законодательство о статусе депутата не дает ответа на вопрос о последствиях установления в ходе специального парламентского расследования факта занятия депутатом деятельности, не совместимой с депутатским мандатом, при его добросовестном заблуждении. Очевидно, что за депутатом в данном случае должно быть закреплено право в разумный срок осуществить выбор между сохранением мандата и продолжением деятельности, не совместимой с ним. Указанный срок необходимо нормативно установить при четком соотнесении его со сроком принятия Государственной Думой решения о прекращении полномочий депутата, установленного в части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Представляется, что добровольное досрочное прекращение депутатом полномочий в пределах срока, в течение которого он сохраняет возможность выбора мандата или не совместимой с ним деятельности, должно оформляться в соответствии с пунктом "а" части первой статьи 4 названного Федерального закона, т.е. по письменному заявлению депутата о сложении своих полномочий. В этом случае механизм принудительного прекращения полномочий депутата может запускаться только тогда, когда он продолжает заниматься не совместимой с мандатом деятельностью за пределами соответствующего срока.

Далее, представляется, что совмещение депутатом мандата с иной оплачиваемой деятельностью даже при том, что депутат знал о недопустимости такого совмещения, также еще нельзя оценивать как несоблюдение запрета на совмещение (как конституционно-правовое нарушение). Нельзя ставить вопрос так: сначала ты оставь должность депутата, а потом поступай на государственную службу, начинай руководить собственным бизнесом и т.п. А если вопрос нельзя

ставить так (по крайней мере, нельзя его ставить так во всех случаях), то мы сталкиваемся с ситуацией, когда на статус депутата правомерно накладывается в принципе несовместимая с ним деятельность. Здесь необходимо нормативно урегулировать порядок возникновения для депутата переходного периода и корректного выхода из него. Это пока не сделано надлежащим образом.

Думается, что названное регулирование могло бы, исходя из необходимости обеспечения конституционных гарантий статуса депутата, строиться во многом аналогично представленному выше случаю установления в ходе специального парламентского расследования факта занятия депутатом деятельности, не совместимой с депутатским мандатом, при его добросовестном заблуждении. Хотя во втором случае начало и окончание срока, в течение которого депутат вправе и обязан сделать выбор в пользу сохранения мандата или его утраты, видимо, должны определяться иначе, чем в случае добросовестного заблуждения. Так, если депутат вошел в состав органа управления хозяйственного общества, то он обязан незамедлительно после этого направить на имя председателя Государственной Думы письменное заявление о сложении своих полномочий. Требуется законодательного решения и вопрос о том, вправе ли депутат, ставший руководителем коммерческой организации, сохранить свой мандат, если оставит коммерческую деятельность до досрочного прекращения Государственной Думой его полномочий, иными словами, обладает ли депутат в описанном случае правом на исправление своей ошибки в выборе рода деятельности, и если да, то в течение какого времени?

В остальных случаях как нарушение запрета на совмещение должно квалифицироваться само совмещение мандата с несовместимой с ним деятельностью, если, конечно, будет в надлежащей процедуре установлено, что депутат знал или должен был знать о недопустимости такого совмещения. К подобным случаям следует относить, например, скрытое осуществление депутатом после его избрания предпринимательской деятельности (именно деятельности, а не разовых действий, не позволяющих квалифицировать себя как направленные на систематическое извлечение прибыли, регулярное принятие управленческих решений). Отличие от ранее описанных режимов тут в том, что депутату не должен даваться какой-либо срок на выбор мандата или иной деятельности, а оставление им последней до вынесения решения Государственной Думы о досрочном прекращении его полномочий не может остановить принятие указанного решения.

Представленная дифференциация режимов выхода из ситуации совмещения депутатом несовместимых статусов, учитывающая разные жизненные ситуации, в законодательстве пока не заложена, что не соответствует требованию правовой определенности, выступающему необходимым элементом конституционного принципа равенства (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

3. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации оспариваемые заявителями положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают возможность судебного обжалования постановления Государственной Думы о прекращении полномочий депутата Государственной Думы и, соответственно,

правомочие Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев заявление об оспаривании такого постановления в приоритетном порядке, проверить его обоснованность и законность, а также восстановление гражданина Российской Федерации в статусе депутата Государственной Думы соответствующего созыва в случае признания Верховным Судом Российской Федерации неправомерности принятого Государственной Думой постановления о прекращении его депутатских полномочий.

Однако, притом что гражданско-процессуальное законодательство предусматривает право гражданина, чьи полномочия депутата прекращены Государственной Думой досрочно, обратиться в Верховный Суд Российской Федерации с соответствующим заявлением в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод, а пропуск этого срока не является для суда безусловным основанием для отказа в принятии заявления (статья 256 ГПК Российской Федерации), Федеральный закон от 18 мая 2005 года N 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" требует, чтобы вакантный депутатский мандат был передан другому лицу в течение 14 дней со дня принятия Государственной Думой решения о прекращении полномочий депутата (часть 2 статьи 89). Во внимание надо принять и двухмесячный срок рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации заявления гражданина (статья 257 ГПК Российской Федерации) и возможность пересмотра этого решения. Такое положение не исключает ситуации замещения вакантных депутатских мандатов, чье досрочное освобождение не получило еще судебной оценки и может быть признано судом незаконным. В последнем случае только что избранный в установленном законом порядке депутат, получив поздравления коллег, друзей и близких, вновь будет возвращен к статусу кандидата из списка кандидатов в депутаты своей политической партии.

Приведенное регулирование явно не способствует укреплению доверия граждан к парламентской системе страны, не обеспечивает надлежащих гарантий статуса депутатов, их самостоятельности и независимости. С учетом отмеченного Конституционный Суд Российской Федерации должен был признать оспариваемые положения не соответствующими Конституции Российской Федерации и обязать федерального законодателя откорректировать их.

Федеральный законодатель вправе решить эту задачу разными способами. Так, для случаев, когда решение Государственной Думы о досрочном принудительном прекращении депутатских полномочий оспорено депутатом в установленном законом порядке, его мандат мог бы сохраняться вакантным до вступления в силу соответствующего решения Верховного Суда Российской Федерации. Еще один подход - вступление в силу решения Государственной Думы о досрочном прекращении депутатских полномочий только после истечения срока его судебного обжалования, если оно не обжаловано депутатом в указанный срок, а если оно обжаловано в установленном порядке, то вступление данного решения в силу после признания его законным Верховным Судом Российской Федерации. Такой подход предполагает введение сокращенных сроков обжалования депутатом решения о досрочном прекращении его полномочий. Подобное регулирование не исключает

его дополнения законодательным допущением проведения депутатского расследования в отношении депутата исключительно с санкции суда. Названные варианты (а возможны и иные) могли бы стать значимыми гарантиями от необоснованных, политически мотивированных решений парламента о досрочном прекращении полномочий депутатов в связи с занятием ими деятельностью, не совместимой с депутатским мандатом.

4. На основании изложенного полагаю, что оспоренные заявителями положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 10, 11, 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 94 и 97 (часть 3).
