

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 4 марта 2004 г. N 90-О ПО ЗАПРОСУ ГРУППЫ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТА 7 СТАТЬИ 2 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О СОГЛАШЕНИЯХ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ"

Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря

Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности [пункта 7 статьи 2](#) Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции", посчитав, что запрос не отвечает критерию допустимости в соответствии с требованиями [статьи 125](#) (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации и [статьи 84](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Основанием для такого решения явилось то обстоятельство, что на момент рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации данного вопроса (4 марта 2004 года) лишь 29 из 103 депутатов Государственной Думы третьего созыва, подписавших и направивших 28 октября 2003 года запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, по итогам состоявшихся 14 декабря 2003 года выборов вошли в состав Государственной Думы нового, четвертого, созыва. Именно по этой причине - как подписанный менее чем одной пятой депутатов Государственной Думы - запрос не был принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Не касаясь поставленного депутатами Государственной Думы вопроса о конституционности [пункта 7 статьи 2](#) Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции", считаю необходимым высказать особое мнение по поводу оснований отказа в принятии запроса к рассмотрению.

1. Как следует из [статьи 97](#) ([части 1](#) и [3](#)) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений [части 2 статьи 1](#) Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", депутатом Государственной Думы является избранный сроком на четыре года представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе на профессиональной постоянной основе законодательные и иные предусмотренные [Конституцией](#) Российской Федерации и названным Федеральным [законом](#) полномочия (в том числе право на совместное с другими депутатами - в количестве не менее одной пятой депутатов Государственной Думы - обращение с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с [частью 2 статьи 125](#) Конституции Российской Федерации). При этом срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания его депутатом Государственной Думы и прекращается со дня начала работы Государственной Думы нового созыва ([часть 2 статьи 3](#) Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

Таким образом, конституционный статус депутата Государственной Думы находится в непосредственной системной связи с конституционно-правовыми характеристиками Государственной Думы как постоянно действующего представительного и законодательного органа Российской Федерации, осуществляющего свою деятельность на основе периодической сменяемости состава ([статья 94](#); [статья 96](#), [часть 1](#); [статья 99](#), [часть 1](#), Конституции Российской Федерации).

Исходя из принципа свободного мандата, который лежит в основе конституционного статуса депутата Государственной Думы, депутат свободен в реализации принадлежащих ему властных полномочий и не связан ни предварительным, ни текущим, ни последующим волеизъявлением избирателей: в отличие от императивного, реализация свободного депутатского мандата основывается на презумпции соответствия воли депутата ранее выраженной (на выборах) воле избирателей. Это имеет место и в тех случаях, когда депутат осуществляет полномочия, реализация которых в силу особенностей их юридической природы носит длящийся характер, что может быть связано, в частности, с необходимостью прохождения ряда процессуальных стадий, требующих порой длительного времени (например, при осуществлении законодательной инициативы или обращении с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации).

Принципы представительной демократии предопределяют недопустимость парализации выраженной депутатом воли, прерывания процесса реализации статусного полномочия депутата лишь в силу того, что срок его полномочий истекает в связи с прекращением полномочий Государственной Думы соответствующего созыва ранее того времени, когда выраженная депутатом воля достигнет итогового результата в рамках начавшегося процесса реализации соответствующего депутатского полномочия. Это подтверждается и тем, что осуществление депутатских полномочий, предусмотренных [статьей 104](#) ([часть 1](#)) Конституции Российской Федерации (право законодательной инициативы), не пресекается моментом

прекращения депутатского статуса, а вновь избранная Государственная Дума вне зависимости от переизбрания депутатом лица, внесшего законопроект, обязана рассмотреть данный законопроект и принять по нему решение.

2. Согласно [статье 125 \(часть 2\)](#) Конституции Российской Федерации с запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов в Конституционный Суд Российской Федерации вправе обратиться не только Государственная Дума, принявшая соответствующее постановление большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, как того требует [статья 103 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации, но и одна пятая депутатов Государственной Думы.

По смыслу данного конституционного положения, депутат Государственной Думы располагает правомочием по участию в возбуждении процедуры конституционного судопроизводства посредством подписания - в составе одной пятой депутатов - обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Никакого иного решения, кроме сбора необходимого количества подписей, для обращения не требуется, а это означает, что обращение в Конституционный Суд Российской Федерации одной пятой депутатов Государственной Думы представляет собой акт выражения воли каждого депутата в отдельности, природа, содержание которой (депутатской воли) определяется исключительно принципами представительной демократии в условиях свободного депутатского мандата. Подтверждением данного обстоятельства является и тот факт, что [часть 2 статьи 125](#) Конституции Российской Федерации, признавая субъектом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации одну пятую часть депутатов Государственной Думы, не определяет ее в качестве группы депутатов. Понятие "группа депутатов" имеет конституционное значение лишь в контексте [статьи 134](#) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей круг субъектов, обладающих правом вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации, что обосновывается потребностью в повышенных гарантиях стабильности Конституции Российской Федерации. Очевидно, что "распад" группы депутатов при реализации последней полномочий по внесению предложений о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации, в том числе по причине прекращения какой-то частью депутатов своих полномочий в связи с неизбранием в состав Государственной Думы нового созыва, является основанием для прекращения соответствующей процедуры внесения поправок в Конституцию Российской Федерации.

Однако такой подход, предполагающий повышенный уровень защищенности конституционных норм, не может быть распространен и, как это вытекает из Конституции Российской Федерации, не распространяется на иные процедуры длящейся реализации полномочий депутата Государственной Думы, в том числе на процедуру рассмотрения поступившего от одной пятой депутатов Государственной Думы запроса в Конституционный Суд Российской Федерации.

3. Закрепление в Конституции Российской Федерации права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации определенного (достаточно представительного) числа депутатов, во-первых, свидетельствует о стремлении конституционного законодателя создать процедурно-процессуальные гарантии недопустимости использования отдельными депутатами или малочисленными депутатскими объединениями Государственной Думы права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в целях достижения своих конъюнктурных политических интересов, что противоречило бы конституционным требованиям стабильности российской правовой системы, а во-вторых, служит в условиях многопартийности ([статья 13, часть 3](#), Конституции Российской Федерации) подтверждением демократизма процедуры гарантирования конституционно значимых интересов парламентского меньшинства, что предполагает в том числе право парламентского меньшинства на конституционно-судебный спор с большинством депутатов, проголосовавших за обжалуемый закон.

Кроме того, при смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе выборов в Государственную Думу окончание срока депутатского мандата не обязательно означает утрату данным лицом поддержки со стороны избирателей, результатом чего, соответственно, является его неизбрание на новый срок, которое может быть связано, например, с его невключением в партийные списки на выборах в Государственную Думу нового созыва. Это также является подтверждением недопустимости "персонификации" ранее выраженной воли одной пятой депутатов Государственной Думы как субъекта обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, - в противном случае следовало бы согласиться, что реализованная в запросе в Конституционный Суд Российской Федерации воля депутата Государственной Думы может быть дезавуирована, в конечном счете, партийным решением.

Обращаясь с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, депутаты Государственной Думы инициируют конституционный нормоконтроль в абстрактной форме, т.е. процедуру проверки нормативных актов на соответствие Конституции Российской Федерации вне связи с применением

оспариваемых положений закона в конкретном деле, что, безусловно, свидетельствует о публичной направленности защищаемых таким обращением интересов. Публично-правовая природа обращения одной пятой депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации усиливается также тем обстоятельством, что оно является, как вытекает из [статьи 32 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации, формой реализации права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства через своих представителей.

Кроме того, по смыслу взаимосвязанных положений [частей 1 и 2 статьи 3](#) и [статьи 10](#) Конституции Российской Федерации, дисквалификация органом судебной власти выраженной народом через своих парламентских представителей воли лишь на том основании, что определенная часть депутатов, подписавших и направивших в установленном порядке запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, впоследствии, в период нахождения запроса в Конституционном Суде Российской Федерации, утратила депутатский статус, не согласуется с принципами народовластия и разделения властей.

Таким образом, при решении вопроса о принятии запроса группы депутатов Государственной Думы к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации должен лишь установить наличие конституционно необходимого числа депутатов, выразивших свою волю по поводу обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, и не вправе подвергать сомнению обоснованность и устойчивость публичной потребности в разрешении по существу вопросов, поставленных в запросе.

4. Запрос о проверке конституционности [пункта 7 статьи 2](#) Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции", поступивший в Конституционный Суд Российской Федерации 29 октября 2003 года, был подписан 103 депутатами Государственной Думы третьего созыва. Следовательно, на тот момент заявитель отвечал конституционным критериям надлежащего заявителя. Отказывая же в принятии данного запроса к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации фактически исходил из того, что за время, в течение которого запрос находился в Конституционном Суде Российской Федерации на предварительном рассмотрении, заявитель "трансформировался" из надлежащего в ненадлежащего, поскольку в течение данного срока прошли выборы депутатов Государственной Думы нового, четвертого, созыва и часть депутатов, подписавших запрос, утратила свои полномочия.

Из этого вытекает, что наличие (отсутствие) у субъекта обращения в Конституционный Суд Российской Федерации характеристик надлежащего заявителя и, следовательно, допустимость запроса могут зависеть от продолжительности нахождения дела в Конституционном Суде Российской Федерации, в данном случае - до решения вопроса о его принятии к рассмотрению. Однако ни [Конституция](#) Российской Федерации, ни Федеральный конституционный [закон](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации" не предусматривают условия и сроки, наступление которых позволяло бы говорить об утрате субъектов обращения в Конституционный Суд Российской Федерации статуса надлежащего заявителя.

Такой подход, кроме того, означал бы - в силу большого количества обращений в Конституционный Суд Российской Федерации и обусловленных этим относительно длительных сроков их рассмотрения - существенное ограничение реальной возможности осуществления депутатами Государственной Думы своего права на конституционное правосудие, в том числе по причинам субъективного характера. Практика Конституционного Суда Российской Федерации, кстати, также свидетельствует, что обращение субъектов, которые к моменту решения вопроса о принятии обращений к рассмотрению утрачивали свои статусные полномочия, признавались допустимыми и рассматривались по существу, что в полной мере соответствует требованиям Конституции Российской Федерации ([статья 125](#)) и конкретизирующим их положениям Федерального конституционного [закона](#) "О Конституционном Суде Российской Федерации". Например, Конституционным Судом Российской Федерации были приняты [Определение](#) от 8 апреля 2004 года по жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, полномочия которого к этому моменту закончились, [Постановление](#) от 23 апреля 2004 года по запросу в том числе тех членов Совета Федерации, полномочия которых на момент решения вопроса о принятии данного запроса к рассмотрению были прекращены.

В силу изложенного считаю, что и запрос группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности [пункта 7 статьи 2](#) Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" не мог быть признан Конституционным Судом Российской Федерации не отвечающим критерию допустимости в соответствии с требованиями [статьи 125 \(пункт "а" части 2\)](#) Конституции Российской Федерации и [статьи 84](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" и потому не подлежащим принятию к рассмотрению.