



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Цыбко Константина Валерьевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 3 статьи 7 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

27 июня 2017 года

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, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина К.В.Цыбко к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин К.В.Цыбко оспаривает конституционность следующих положений статьи 7 «Начало и прекращение полномочий члена Совета Федерации» Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»:

части 1, согласно которой полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа

государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении его полномочиями члена Совета Федерации;

части 3, согласно которой полномочия члена Совета Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации – представителя от этого же органа государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном данным Федеральным законом.

Как следует из представленных материалов, постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 22 октября 2010 года К.В.Цыбко был избран представителем в Совет Федерации от Законодательного Собрания Челябинской области. Постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 24 сентября 2015 года полномочиями члена Совета Федерации – представителя от Законодательного Собрания Челябинской области наделен депутат Законодательного Собрания Челябинской области О.В.Цепкин.

К.В.Цыбко, полагавший, что в его трудовой книжке в качестве даты прекращения полномочий ошибочно указано 23 сентября 2015 года (вместо 24 сентября 2015 года), обратился с исковым заявлением к Совету Федерации об изменении записи в трудовой книжке. Решением суда, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении требований отказано. Суды пришли к выводу, что в соответствии с действующим законодательством полномочия К.В.Цыбко как члена Совета Федерации прекратились в момент начала календарного дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации.

В передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции заявителю также было отказано. Заместитель Председателя Верховного Суда Российской

Федерации сообщил заявителю, что не видит оснований не согласиться с отказом в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 32 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 3), 95 (часть 2) и 98 (часть 1), в той части, в какой по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, они допускают возможность прекращения полномочий члена Совета Федерации в день, предшествующий дню вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации – представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Согласно Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 95, части 1 и 3); порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами (статья 96, часть 2).

Оспариваемые заявителем положения статьи 7 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», конкретизируя указанные конституционные положения, определяют момент начала полномочий нового члена Совета Федерации и прекращения полномочий ранее назначенного члена Совета Федерации, за исключением случая досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации, направлены на обеспечение непрерывности представительства органов государственной власти субъектов Российской Федерации в верхней палате федерального парламента и не содержат какой-либо неопределенности, а потому сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте в его конкретном деле.

Определение же момента вступления в силу решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также разрешение вопроса о внесении конкретной записи в трудовую книжку заявителя не входят в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации (статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Цыбко Константина Валерьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1228-О

**Мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
С.Д.Князева**

Как следует из статьи 95 Конституции Российской Федерации, в состав Совета Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти (часть 2); член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 3).

Из содержания этих конституционных предписаний с очевидностью можно сделать вывод, что и законодательный, и исполнительный органы государственной власти любого субъекта Российской Федерации могут иметь в верхней палате российского парламента лишь по одному члену Совета Федерации, что в соответствии со статьей 96 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом, обязывает законодательную власть таким образом определить указанный порядок, чтобы полностью исключалась возможность двойного (или большего) представительства в Совете Федерации одного и того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в

период истечения срока полномочий назначивших их государственных органов. В противном случае в организации деятельности Совета Федерации невозможно будет исключить риск отступления не только от прямо предусмотренного частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации императивного правила, но и от отнесенной ее статьей 5 (часть 4) к основам конституционного строя Российской Федерации равноправности между собой субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Согласно обжалуемым гражданином К.В.Цыбко положениям статьи 7 (части 1 и 3) Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении его соответствующим парламентским мандатом и одновременно, т.е. с того же дня, прекращаются полномочия члена Совета Федерации, представлявшего данный орган государственной власти субъекта Российской Федерации до принятия им упомянутого решения.

Не вызывает сомнения, что, закрепляя указанный правовой режим «передачи» полномочий от одного члена Совета Федерации – представителя конкретного органа государственной власти субъекта Российской Федерации другому (новому) его представителю, федеральный законодатель стремился создать необходимые условия для обеспечения непрерывности представительства органов государственной власти субъектов Российской Федерации в верхней палате федерального парламента и тем самым гарантировать им действительное юридическое равенство возможностей для участия в деятельности Совета Федерации, вследствие чего его намерения никак не могут заслуживать упрека. Однако само по себе это, конечно же, не является убедительным свидетельством конституционной оправданности оспоренного законодательного регулирования, так как давно известно, что далеко не всегда цель оправдывает средства, в том числе юридическо-технические, ее достижения.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал в своих решениях, что из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, получивших конституционное признание в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, вытекает потребность обеспечения надлежащего качества закона, одним из главных критериев которого служит определенность, ясность и недвусмысленность устанавливаемых им правовых норм, без чего недостижимо их единообразное понимание и, как следствие, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость законодательного регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и в результате ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; нарушения требования определенности законодательного регулирования, порождающего возможность его произвольного толкования в правоприменительной практике, достаточно для признания такого регулирования не соответствующим Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 25 июня 2015 года № 17-П, от 13 апреля 2016 года № 11-П и др.).

Оценка нормативного (буквального) содержания частей 1 и 3 статьи 7 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», к сожалению, дает весомые поводы задуматься об их соответствии названному общеправовому критерию, так как – хотелось бы того или нет – они не исключают серьезных затруднений своей интерпретации и, следовательно, способны породить неизбежные проблемы в процессе их практической реализации, в чем наглядно можно убедиться на примере правоприменительного дела заявителя.

В решении от 11 марта 2016 года Тверской районный суд города Москвы, опираясь на оспоренные законоположения, посчитал, что поскольку, определяя день прекращения полномочий одного и начала полномочий другого члена Совета Федерации, они не устанавливают точного момента, в

который происходит соответствующая смена представителей субъекта Российской Федерации в верхней палате федерального парламента, то новый член Совета Федерации должен обретать полномочия с наступления дня вступления в силу решения государственного органа субъекта Российской Федерации о наделении его парламентскими полномочиями, а, стало быть, полномочия прежнего его представителя не могут не прекращаться в день, предшествующий дню вступления в силу соответствующего решения. С этим, по сути, согласились все вышестоящие судебные инстанции вплоть до судьи Верховного Суда Российской Федерации, отказавшего К.В.Цыбко в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (определение от 18 января 2017 года).

На первый взгляд, занятая судами общей юрисдикции правовая позиция не лишена логического обоснования. Ведь если «двойное» представительство законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации абсолютно исключено, а по смыслу статьи 95 (часть 3) Конституции Российской Федерации, рассматриваемой во взаимосвязи с конкретизирующими ее положениями статьей 4 (части 1 и 10) Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьей 8 (часть 1) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», полномочия члена Совета Федерации – представителя регионального парламента должны прекращаться с началом работы депутатского корпуса нового созыва, то едва ли обосновательно, разрешая вопрос о соотношении сроков полномочий сменяющих друг друга членов Совета Федерации, отдавать предпочтение тому из них, кто представляет новый созыв законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Однако при всей привлекательности подобного варианта истолкования условий «перехода» полномочий от «старого» члена Совета Федерации

своему «преемнику», все-таки не кажется возможным его безоговорочно поддержать, так как оно – вольно или невольно – оставляет без внимания целый ряд аспектов, требующих учета в правовом регулировании.

Прежде всего нельзя забывать, что о дне принятия законодательным органом власти субъекта Российской Федерации нового созыва решения о назначении своего представителя в Совет Федерации, равно как и о дне его вступления в силу, наверняка можно знать только после того, как состоится принятие такого решения. До этого момента любая информация на данный счет будет основываться не более чем на вероятных предположениях, которые могут оказаться – по тем или иным причинам (отсутствие необходимого для проведения заседания регионального парламента кворума, изменение повестки дня заседания, отрицательное голосование по предложенной кандидатуре и др.) – ошибочными. В такой ситуации корреляция прекращения полномочий действующего члена Совета Федерации с началом календарного дня (а по сути, предполагаемого дня) принятия законодательным органом субъекта Российской Федерации постановления о назначении нового «сенатора» либо предполагает обладание заинтересованными лицами непогрешимым даром предвидения, либо подразумевает наличие у решения о назначении нового члена Совета Федерации соответствующего ретроактивного эффекта.

Вместе с тем, находясь в здравом уме и не опровергая презумпции добросовестности законодателя, нет какой-либо нужды доказывать, что, определяя порядок «пересменки» представителей органов законодательной власти субъектов Российской Федерации в верхней палате федерального парламента, он (законодатель) не мог всерьез рассчитывать на наличие у них особых экстрасенсорных способностей. Если последовательно руководствоваться тем, что, по образному выражению Т.Джефферсона, законы пишутся для обыкновенных людей и поэтому должны основываться на обыкновенных правилах здравого смысла, не стоит ожидать от устанавливаемых законодательными актами норм «паранормального» действия и надеяться на их реализацию с помощью не поддающихся

объяснению иррациональных сил. Соответственно, ни о каком заблаговременном прекращении полномочий члена Совета Федерации, пусть всего лишь на несколько часов предшествующем вступлению в силу решения о наделении такими полномочиями нового представителя регионального парламента, тем более что во многих субъектах Российской Федерации (в частности, в Челябинской области, членом Совета Федерации от которой являлся заявитель) этот день совпадает с днем принятия данного решения, не может быть и речи.

Согласиться же с судебной интерпретацией оспоренных законоположений, имевшей место в правоприменительном деле К.В.Цыбко, – значит признать за решением о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя законодательного органа субъекта Российской Федерации нового созыва обратную силу, аннулирующую парламентский статус его предшественника с самого начала соответствующего дня, что, в свою очередь, неминуемо поставит под угрозу юридической дисквалификации все парламентские процедуры (решения), осуществленные (принятые) Советом Федерации с его непосредственным участием.

Исходя из этого есть веские основания полагать, что содержащееся в статье 7 (части 1 и 3) Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» правовое регулирование не отвечает требованиям определенности и ставит действующих членов Совета Федерации – представителей законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в весьма щекотливое положение, не предлагая внятного ответа на вопрос о том, как им себя вести в день принятия (вступления в силу) соответствующего постановления законодательного органа субъекта Российской Федерации: участвовать в работе верхней палаты российского парламента или нет? Если участвовать, памятуя о том, что как принятие решения о назначении нового члена Совета Федерации, так и его вступление в силу могут быть отложены на непредсказуемый срок, – поступать вопреки судебной версии надлежащего применения анализируемых законодательных положений; если прекращать

свою парламентскую деятельность – рисковать непрерывностью представительства законодательного органа власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации.

К тому же удивление вызывает прямое указание на то, что днем «пересменки» членов Совета Федерации – представителей законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации является день вступления в силу соответствующего решения (постановления) названного государственного органа. Поскольку субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать порядок вступления в силу постановлений (индивидуальных правовых актов) собственных законодательных органов власти, это в состоянии породить неустрашимые расхождения в определении временных параметров членства их представителей в Совете Федерации.

Даже беглый обзор регионального законодательства показывает, что эти опасения не напрасны. Так, постановления Московской городской Думы вступают в силу не ранее чем со дня их официального опубликования, если в них самих не оговорено иное (часть 4 статьи 21 Закона города Москвы от 14 декабря 2001 года «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы»); постановления Законодательного Собрания Ленинградской области – с даты их подписания председателем Законодательного Собрания Ленинградской области, если в постановлении не указано иное (часть 6 статьи 33 Устава Ленинградской области); постановления Законодательного Собрания Свердловской области – с момента их принятия или в иные установленные в них сроки (часть 2 статьи 88 Областного закона от 10 марта 1999 года «О правовых актах Свердловской области»); правовые акты Думы Ставропольского края – на следующий день после дня их официального опубликования, если иной порядок вступления их в силу не определен федеральным законодательством и (или) законодательством Ставропольского края, самими правовыми актами Думы Ставропольского края (часть 1 статьи 4 Закона Ставропольского края от 18 июня 2012 года «О порядке официального опубликования и вступления в силу правовых актов Ставропольского края»).

Фактически это означает, что дата (день) вступления в силу постановления регионального парламента о назначении нового члена Совета Федерации может, в том числе по усмотрению издавшего его органа, существенным образом варьироваться не только в различных, но и в одном и том же субъектах Российской Федерации. Данное обстоятельство, как представляется, порождает дополнительную неопределенность относительно того, насколько делегирование федеральным законодателем нормативного решения вопроса о вступлении в силу постановлений законодательных органов власти субъектов Российской Федерации о назначении членов Совета Федерации на уровень самих субъектов Российской Федерации согласуется: во-первых, с конституционным статусом Совета Федерации как верхней палаты российского федерального парламента; во-вторых, с конституционной природой равноправного представительства в Совете Федерации законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Не «спасает» положения и Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утвержден Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ), в котором применительно к началу и окончанию сроков полномочий члена Совета Федерации предусматривается, что информация о новых членах Совета Федерации и членах Совета Федерации, полномочия которых прекращены в связи с наделением полномочиями новых членов Совета Федерации, предоставляется председательствующим на заседании Совета Федерации перед началом заседания (часть 5 статьи 5); член Совета Федерации в трехдневный срок со дня вступления в силу решения о наделении его полномочиями члена Совета Федерации направляет в Совет Федерации и орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший указанное решение, копии заявления об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом члена Совета Федерации (часть 2 статьи 6). Хотя эти регламентные нормы – в сравнении с законом – не лишены некоторых подробностей, тем не менее они

ничего не проясняют. Иначе, скорее всего, суды, рассматривавшие дело заявителя, не смогли бы обойтись без обращения к ним.

На основании изложенного считаю, что у Конституционного Суда Российской Федерации имелись достаточные причины для принятия жалобы К.В.Цыбко к рассмотрению. Что же касается возможных спекуляций по поводу малозначительности, казуальности или преимущественно бюрократического характера поднятого в ней вопроса, позволю себе заметить, что в правовом государстве нет и не может быть мелочей, не оказывающих влияния на качество законодательства, которое должно отвечать конституционным требованиям в полном объеме и независимо от предмета регулирования.