



ВОРОНЕЖСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 3 марта 2015 г. по делу N 3-92/2015

(извлечение)

Законом Воронежской области от 14 июня 2007 года N 87-ОЗ, принятым Воронежской областной Думой, утвержден Избирательный кодекс Воронежской области (далее - Закон Воронежской области N 87-ОЗ).

Законом Воронежской области от 26 апреля 2013 года N 39-ОЗ в названный нормативный правовой акт внесены изменения и в действующей в настоящее время редакции часть 1 статьи 8 устанавливает, что днем окончания срока полномочий, на который избираются губернатор Воронежской области, областная Дума, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва - день голосования на указанных выборах.

Часть 2 статьи 8 предусматривает, что изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих органов и депутатов, указанных в части 1 настоящей статьи, не допускается, за исключением случаев, установленных статьями 81.1 и 82 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Часть 2 статьи 13 устанавливает, что днем голосования на выборах губернатора Воронежской области, в областную Думу, органы местного самоуправления является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов, а если сроки полномочий истекают в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, - день голосования на указанных выборах, за исключением случаев, предусмотренных частями 3 и 4 настоящей статьи.

В соответствии с положениями статьи 116.1, если срок, на который были избраны областная Дума, или орган местного самоуправления, или депутаты указанных органов, истекает после 31 декабря 2012 года, следующие выборы проводятся во второе воскресенье сентября года, в котором истекает указанный срок, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва - в день голосования на указанных выборах (часть 1); сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых в результате реализации части 1 настоящей статьи перенесены на более поздний срок, соответственно продлеваются, а сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых в результате реализации указанной части перенесены на более ранний срок, соответственно сокращаются (часть 2); если выборы в орган местного самоуправления проводились в соответствии с частью 3.1 статьи 13 настоящего Закона Воронежской области в иной, чем второе воскресенье сентября, день, последующие выборы проводятся во второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий этого органа, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - в день голосования на указанных выборах. Срок полномочий органа местного самоуправления соответственно продлевается либо сокращается (часть 3).

5 февраля 2015 года К., являясь гражданином Российской Федерации и проживая на территории города Воронежа, обратился в Воронежский областной суд с заявлением, в котором просил признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими часть 1 статьи 8, часть 2 статьи 13, части 1 и 2 статьи 116.1 Закона Воронежской области N 87-ОЗ, принятого Воронежской областной Думой 14 июня 2007 года, в части продления полномочий депутатов муниципальных образований и установления в сентябре дня голосования по выборам депутатов Воронежской городской Думы.

В обоснование требований заявителем указано, что оспариваемые нормы противоречат положениям части 2 статьи 1, части 3 статьи 3, части 1 статьи 23, части 3 статьи 34, части 2 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ), поскольку в компетенцию субъекта Российской Федерации и в частности Воронежской областной Думы не входит право продлевать полномочия действующим депутатам муниципальных образований, которые составляют 5 лет.

К. ссылается на нарушение оспариваемыми нормами его прав и законных интересов на непосредственное определение своего представителя после завершения 5-летнего срока, на который был

избран действующий представитель, поскольку срок полномочий депутатов городской Думы действующего в настоящее время созыва истекает в марте 2015 года и, по мнению заявителя, он не будет иметь возможность участвовать в решении вопросов местного значения через своего представителя (л.д. 6 - 8).

В судебном заседании заявитель К. и его представитель С. заявленные требования поддержали по основаниям, изложенным в заявлении и письменных пояснениях (л.д. 49 - 53).

Представитель Воронежской областной Думы Р. заявление посчитала необоснованным, полагает, что нормативный правовой акт исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации принят в пределах компетенции и соответствует положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, поддержала письменные возражения (л.д. 18 - 28).

Выслушав участвующих в деле лиц, исследовав материалы дела и заслушав заключение прокурора Лапшина В.Н., полагавшего заявление неподлежащим удовлетворению, суд приходит к следующему.

В соответствии с пунктом 5 статьи 27 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 184-ФЗ) законы субъекта Российской Федерации, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Согласно части 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Как следует из материалов гражданского дела, заявитель является гражданином Российской Федерации, зарегистрирован и постоянно проживает на территории городского округа город Воронеж (л.д. 120), а потому в соответствии с пунктами 26, 27 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 67-ФЗ) обладает активным и пассивным избирательным правом.

Суд приходит к выводу, что К. является субъектом правоотношений, регулируемых оспариваемой нормой.

Вместе с тем суд учитывает, что действующее законодательство право граждан на обращение в суд в порядке главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не ставит в зависимость от фактического нарушения субъективного права.

Основанием для признания нормативного правового акта недействующим является его несоответствие иному нормативному правовому акту, - имеющему большую юридическую силу.

Применительно к требованиям части 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, возлагается на орган, принявший нормативный правовой акт.

Исходя из содержания статьи 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, вопрос о соответствии нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации находится за пределами компетенции областного суда, заявленные в этой части требования к производству суда не принимались, поэтому суд не входит в их обсуждение.

Согласно пунктам "н" части 1 статьи 72, статье 76 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по указанным вопросам издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Судом установлено, что Воронежской областной Думой 14 июня 2007 года принят Закон Воронежской области N 87-ОЗ "Избирательный кодекс Воронежской области", который подписан губернатором Воронежской области 27 июня 2007 года.

Оспариваемая редакция названного Закона принята Воронежской областной Думой 23 апреля 2013 года (Закон Воронежской области от 26 апреля 2013 года N 39-ОЗ) и подписана губернатором Воронежской области 26 апреля 2013 года (л.д. 54 - 85).

Оценивая компетенцию Воронежской областной Думы по принятию оспариваемого нормативного

правового акта, суд учитывает, что он принят в соответствии с подпунктами "б" и "в" пункта 1, подпунктом "в" пункта 2 статьи 5 Федерального закона N 184-ФЗ, статьи 6 Федерального закона N 131-ФЗ, статьями 31 и 32 Устава Воронежской области от 7 июня 2006 года (л.д. 95 - 119), и в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

Процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта соблюдена (л.д. л.д. 29 - 42, 89 - 91) и не оспаривается заявителем.

Закон Воронежской области N 87-ОЗ опубликован 5 июля 2007 года в официальном органе печати - издании "Молодой коммунар", N 72, а Закон Воронежской области от 26 апреля 2013 года N 39-ОЗ, внесший оспариваемую заявителем редакцию, опубликован 27 апреля 2013 года в газете "Молодой коммунар", N 47, а затем 7 мая 2013 года в N 48 (уточнение), в соответствии со статьями 3 и 6 Закона Воронежской области от 7 июля 2006 года N 86-ОЗ "О порядке обнародования, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области и о порядке опубликования иной официальной информации" (далее - Закон Воронежской области N 86-ОЗ), вступил в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования (статья 5 названного Закона) и является действующим (л.д. 48, 92 - 94).

Проверяя соответствие оспариваемого акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд принимает во внимание следующие обстоятельства.

В силу части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Пунктом 1 статьи 1 Федерального закона N 184-ФЗ предусмотрено, что деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципами верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 49 статьи 2 Федерального закона N 67-ФЗ органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В Российской Федерации общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом N 131-ФЗ, который также определяет государственные гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Частью 3 статьи 23 Федерального закона N 131-ФЗ установлено, что гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Исходя из содержания части 1 статьи 8 Федерального закона N 67-ФЗ, части 2 статьи 40 Федерального закона N 131-ФЗ срок, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, и срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливаются соответственно конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, при этом устанавливаемый срок не может составлять менее двух и более пяти лет.

Аналогичные положения закреплены и в статье 28 Устава городского округа город Воронеж, утвержденного постановлением Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 года N 150-І.

При этом полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва (часть 3 статьи 40 Федерального закона N 131-ФЗ).

Таким образом, полномочия Воронежской городской Думы в действующем составе, несмотря на истечение установленного Уставом срока полномочий депутатов, сохраняются до дня начала работы представительного органа нового созыва.

Согласно правовой позиции, высказанной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года N 1006-ОО, именно таким образом возможно обеспечение непрерывности осуществления функций выборной публичной власти на уровне местного самоуправления и полноценной реализации полномочий представительных органов муниципальных образований.

Из преамбулы оспариваемого в части Закона Воронежской области N 87-ОЗ следует, что он в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом N 67-ФЗ, другими федеральными законами и Уставом Воронежской области устанавливает на территории Воронежской области порядок организации и проведения выборов, в том числе и в органы местного самоуправления.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 8, пунктом 3 статьи 10 Федерального закона N 67-ФЗ (в редакции Федерального закона от 2 октября 2012 года N 157-ФЗ) днем окончания срока, на который избираются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, является второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва - день голосования на указанных выборах.

Изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих органов или депутатов не допускается, за исключением случаев, установленных статьями 81.1 и 82 настоящего Федерального закона. Норма об изменении (продлении или сокращении) установленного федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования срока, на который избираются органы государственной власти, органы местного самоуправления, депутаты, и (или) срока полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, депутатов может применяться только к органам и депутатам, избранным на выборах, назначенных после вступления в силу такой нормы.

При этом пунктом 4 статьи 11 Федерального закона N 67-ФЗ закреплено, что если срок полномочий органа местного самоуправления истек, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положение (положения) закона субъекта Российской Федерации не может быть применено (не могут быть применены) вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в орган местного самоуправления в части положения (положений) закона субъекта Российской Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента Российской Федерации.

Исходя из положений статьи 81.1 Федерального закона N 67-ФЗ, если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо депутатов указанных органов истекает после 31 декабря 2012 года, следующие выборы проводятся во второе воскресенье сентября года, в котором истекает указанный срок (пункт 1), а сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых в результате реализации пункта 1 настоящей статьи перенесены на более поздний срок, соответственно продлеваются (пункт 2).

Таким образом, федеральный законодатель установил объем и пределы нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере общих принципов организации системы органов местного самоуправления и избирательного законодательства.

В целях приведения областного избирательного законодательства в соответствие с Федеральными законами NN 184-ФЗ, 131-ФЗ и 67-ФЗ и во исполнение возложенных полномочий в связи с принятием Федерального закона от 2 октября 2012 года N 157-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в оспариваемый заявителем в части Закон Воронежской области N 87-ОЗ были внесены изменения, нашедшие отражение в Законе Воронежской области N 39-ОЗ.

Федеральным законом N 157-ФЗ был определен единый день голосования на всей территории Российской Федерации - второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий органов местного самоуправления и депутатов указанных органов, в том числе, если срок полномочий истекает после 31 декабря 2012 года.

В данном случае срок полномочий депутатов Воронежской городской Думы, на что ссылается в своем заявлении К., истекает в марте 2015 года.

Следовательно, редакция пункта 1 статьи 8, части 2 статьи 13, частей 1 и 2 статьи 116.1 Закона Воронежской области N 87-ОЗ, предусматривающая возможность назначения выборов представительных органов местного самоуправления на второе воскресенье сентября, если срок их полномочий истекает после 31 декабря 2012 года, не противоречит нормам федерального законодательства, может расцениваться в качестве дополнительных гарантий избирательных прав граждан.

Действительно текст приведенных выше положений пункта 1 статьи 8, пункта 3 статьи 10 Федерального закона N 67-ФЗ был дословно воспроизведен в оспариваемой норме.

Вместе с тем согласно разъяснений, содержащихся в пункте 17 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", разрешая вопрос о соблюдении органом или должностным лицом компетенции при издании оспариваемого нормативного правового акта, следует учитывать, что воспроизведение в этом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, само по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого акта.

При этом суд учитывает, что срок полномочий депутатов представительного органа муниципального образования, установленный в 5 лет, оспариваемым нормативным правовым актом не изменен.

Суд приходит к выводу, что срок полномочий выборного органа может незначительно отклоняться от установленного законом, когда это объективно обусловлено непрерывностью народного представительства. При этом законодательные (представительные) органы государственной власти, по общепризнанному правилу, сохраняют свои полномочия до начала работы вновь избранных депутатов.

Так, в результате изменения избирательного законодательства и введения единых дней голосования Федеральным законом N 157-ФЗ возникла необходимость совмещения, в частности, муниципальных выборов посредством продления сроков полномочий органов местного самоуправления и проведение их во второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий органов местного самоуправления и депутатов указанных органов, срок полномочий которых истекает после 31 декабря 2012 года, что представляет собой временную меру, рассчитанную только на переходный период и на однократное применение.

Данный вывод суда соответствует правовой позиции, высказанной в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2005 года N 309-О, от 20 октября 2005 года N 407-О, от 18 апреля 2006 года N 142-О, от 8 апреля 2010 года N 440-О-О, от 4 октября 2012 года N 1913-О.

Ссылки заявителя на несоответствие оспариваемой нормы позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенной в мотивировочной части Постановления от 30 мая 1996 года N 13-И и от 30 ноября 2000 года N 15-И, основаны на неверном толковании норм материального права, поскольку в данном случае сроки выборов в органы местного самоуправления определены не федеральным законодательством, а законодательством субъекта Российской Федерации, что прямо отнесено к его компетенции действующим законодательством как в сфере местного самоуправления, так и в сфере избирательного законодательства, не ограничивающего право населения в решении вопросов местного значения.

Поскольку положений, отменяющих демократические свободные и периодические выборы в представительный орган местного самоуправления, в том числе гарантии избирательных прав, установленных Федеральным законом N 67-ФЗ, прав на участие в управлении делами государства на уровне местного самоуправления, закрепленных Федеральным законом N 131-ФЗ, в оспариваемых положениях не усматривается, а оспариваемые нормы по своей сути направлены на приведение регионального законодательства в соответствие с требованиями федерального избирательного законодательства, что само по себе не может расцениваться как противоречие федеральному законодательству, постольку оснований к признанию их несоответствующими названному федеральному законодательству суд не находит.

Оспариваемый Закон принят в пределах компетенции Воронежской областной Думы по основаниям, изложенным выше, с соблюдением порядка его принятия и формы, 26 апреля 2013 года подписан Губернатором Воронежской области, официально опубликован 27 апреля 2013 года в официальном источнике - газете "Молодой коммунар", вступил в силу по истечении 10 дней со дня его опубликования и является действующим.

При таких обстоятельствах пункт 1 статьи 8, часть 2 статьи 13, части 1 и 2 статьи 116.1 Закона Воронежской области от 27 июня 2007 года N 87-ОЗ "Избирательный кодекс Воронежской области" в части продления полномочий депутатов муниципальных образований и установления в сентябре дня голосования по выборам депутатов Воронежской городской Думы соответствуют приведенному федеральному законодательству.

Исходя из изложенного, суд приходит к выводу, что нормативный правовой акт в оспариваемой части не направлен на ухудшение положения субъектов отношений как в сфере установления общих принципов организации системы местного самоуправления, так и избирательного законодательства, и не создает угрозы нарушения их прав в дальнейшем.

Согласно части 1 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому

нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Руководствуясь статьями 194 - 199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд

решил:

в удовлетворении заявления К. о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими части 1 статьи 8, части 2 статьи 13, частей 1 и 2 статьи 116.1 Закона Воронежской области от 27 июня 2007 года N 87-ОЗ "Избирательный кодекс Воронежской области", в части продления полномочий депутатов муниципальных образований и установления в сентябре дня голосования по выборам депутатов Воронежской городской Думы, - отказать.

Решение может быть обжаловано в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Воронежский областной суд в течение месяца со дня его принятия судом в окончательной форме.

Решение в окончательной форме изготовлено 10 марта 2015 года.
