



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-Г11-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

28 сентября 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Титова В. Г. на решение Омского областного суда от 11 июля 2011 г., которым ему и Омскому городскому Совету отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим со дня принятия подпункта 2 пункта 1 статьи 1 Закона Омской области от 2 июля 2011 г. №1357-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О выборах в органы местного самоуправления Омской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения Титова В.Г., представителей Омского городского Совета - Голушкова Д. И., мэра города Омска Нестеренко А.Н., поддержавших доводы кассационной жалобы, представителя Законодательного Собрания Омской области Елисеевой Е.Ф., губернатора Омской области Банникова А.А., просивших решение суда первой инстанции оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение незаконным и необоснованным и поэтому подлежащим отмене, Судебная коллегия

у с т а н о в и л а:

Омский городской Совет обратился в суд с заявлением о признании недействующим со дня принятия подпункта 2 пункта 1 статьи 1 Закона Омской области от 2 июня 2011 г. № 1357-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О выборах в органы местного самоуправления Омской области», предусматривающего применение пропорциональной

избирательной системы на выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов.

Заявитель считал, что законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая безальтернативное применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах, действовал с превышением нормотворческой компетенции, предоставленной ему статьёй 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в силу которой законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены альтернативные виды избирательных систем, что даёт право местным сообществам самостоятельно выбирать для себя наиболее приемлемую модель избирательной системы, соотношение долей пропорциональной и мажоритарной составляющей при смешанной системе.

По мнению Омского городского Совета, допускаемые оспариваемой нормой варианты модификаций пропорциональной избирательной системы (с разделением или без разделения партийных списков на региональные группы) определяют лишь различные избирательные процедуры при применении одной и той же пропорциональной системы и таким образом не обеспечивают исполнение требований федерального законодательства.

Кроме того, заявитель считал, что оспариваемое правовое регулирование указывает на необоснованное вторжение субъекта Российской Федерации в компетенцию Омского городского Совета и нарушает закреплённое федеральным законодательством право органа местного самоуправления – Омского городского Совета – самостоятельно определять вид избирательной системы для муниципального образования города Омска. 25 марта 2011 г. федеральный законодатель перераспределил полномочия в области установления условий применения видов избирательных систем. С указанной даты Законодательное Собрание Омской области не вправе определять условия применения видов избирательных систем для городских округов и муниципальных районов, в которых численность представительного органа более 20 депутатов.

Титов В.Г., житель г. Омска, считая, что оспариваемой нормой он лишён возможности принять участие в выборах представительного органа местного самоуправления – Омского городского Совета с использованием мажоритарной избирательной системы, также обратился в суд с заявлением о признании недействующим со дня принятия пункта 1 статьи 1 Закона Омской области от 2 июня 2011 г. № 1357-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О выборах в органы местного самоуправления».

Определением Омского областного суда от 23 июня 2011 г. дела объединены в одно производство.

Законодательное Собрание и губернатор Омской области возражали против удовлетворения заявленных требований.

Привлечённая к участию в деле администрация города Омска считала заявление Омского городского Совета подлежащими удовлетворению.

Решением Омского областного суда от 11 июля 2011 г. заявления Омского городского Совета и Титова В.Г. оставлены без удовлетворения.

В кассационной жалобе Титов В.Г. просит отменить данное решение, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права, и постановить новое решение, которым признать недействующим со дня принятия подпункт 2 пункта 1 статьи 1 Закона Омской области от 2 июля 2011 г. №1357-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О выборах в органы местного самоуправления Омской области».

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия полагает решение подлежащим отмене в части в порядке статьи 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации по следующему основанию.

Рассматривая и разрешая дело по существу, суд исходил из того, что законодательный (представительный) орган государственной власти Омской области, устанавливая правовое регулирование в оспариваемой заявителем редакции, действовал в пределах компетенции субъекта Российской Федерации по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, прав заявителей в области местного самоуправления не нарушает.

Такой вывод Омского областного суда основан на неверном толковании материального закона, подлежащего применению по данному делу.

Согласно части 1 статьи 6, частям 3 и 3¹ статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 20 марта 2011г. №38-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных данным Федеральным законом, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В частности, 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.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

Под избирательной системой федеральным законодателем понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок

распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями их региональными отделениями или иными структурными подразделениями пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Таким образом, федеральный законодатель допускает возможность проведения выборов в представительные органы муниципальных районов и муниципальных округов на основе не только пропорциональной, но и смешанной избирательной системы. При этом одновременно муниципальному образованию предоставлено право самостоятельно выбрать наиболее предпочтительный для него вид избирательной системы.

Законодатель же субъекта Российской Федерации в оспариваемом заявителем подпункте 2 пункта 1 статьи 1 Закона Омской области от 2 июня 2011 г. № 1357-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О выборах в органы местного самоуправления Омской области», предусматривая проведение выборов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов с использованием лишь пропорциональной избирательной системы, напротив, такую возможность исключает и, как следствие, устанавливает правовое регулирование, которым ограничивает не только право местного сообщества на выбор смешанной избирательной системы, но и умаляет избирательные права граждан Российской Федерации, лишая их возможности участвовать в выборах в представительные органы муниципального района и муниципального округа на основе сбалансированной избирательной системы, обеспечивающей достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти.

При таких обстоятельствах вывод суда о соответствии федеральному законодательству оспариваемых положений нельзя признать обоснованным.

Иное означало бы произвольное осуществление субъектом нормотворческих полномочий в области избирательного законодательства, что не согласуется с положениями статьи 1 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в соответствии с которой федеральный законодатель, включая законы субъекта Российской Федерации в систему правовых регуляторов о выборах Российской Федерации, одновременно определил границы и объём нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в этой сфере. Законом субъекта Российской Федерации могут предусматриваться гарантии

избирательных прав, дополняющие гарантии, регламентированные данным Федеральным законом, а не их ограничения, как это фактически установлено законодателем Омской области в рассматриваемом случае.

Поскольку выводы суда о соответствии оспариваемых положений федеральному законодательству основаны на неверном толковании материального закона, Судебная коллегия полагает решение Омского областного суда от 11 июля 2011 г. подлежащим отмене в кассационном порядке.

Учитывая, что обстоятельства, имеющие значение для дела установлены, но судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, суд кассационной инстанции на основании статьи 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации считает возможным, не передавая дело на новое рассмотрение, принять новое решение об удовлетворении заявлений Титова В.Г. и Омского городского Совета.

С учётом изложенного, руководствуясь статьями 361, 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Омского областного суда от 11 июля 2011 г. отменить, вынести новое решение, которым заявления Омского городского Совета и Титова В. [REDACTED] Г. [REDACTED] удовлетворить, признать недействующим с момента вступления в законную силу настоящего решения подпункт 2 пункта 1 статьи 1 Закона Омской области от 2 июля 2011 г. № 1357-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» в той мере, в которой исключается применение смешанной избирательной системы на выборах депутатов представительного органа муниципального района и муниципального городского округа с численностью 20 и более депутатов.

Председательствующий
Судьи [REDACTED]