



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» в связи с жалобой граждан А.В.Ерина и П.В.Лебедева

город Санкт-Петербург

26 июня 2014 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, 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, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан А.В.Ерина и П.В.Лебедева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 18 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Пункт 4 статьи 10 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что в случае досрочного прекращения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или депутатов указанных органов, влекущего за собой неправомерность соответствующего органа, досрочные выборы, по общему правилу, должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий. Пунктом 2 статьи 77 того же Федерального закона установлены обстоятельства, служащие основанием для

отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после их определения.

Согласно пункту 3 статьи 7 Закона Ивановской области от 26 ноября 2009 года № 130-ОЗ «О муниципальных выборах» в случае досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомерность представительного органа муниципального образования, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

1.1. Обращению в Конституционный Суд Российской Федерации граждан А.В.Ерина и П.В.Лебедева, оспаривающих конституционность названных законоположений, предшествовали следующие обстоятельства.

26 августа 2012 года на собрании жителей села Талицы Южского муниципального района Ивановской области было выражено недоверие всему составу депутатов Совета Талицкого сельского поселения второго созыва, а также главе данного сельского поселения П.В.Лебедеву. На внеочередном заседании Совета Талицкого сельского поселения, состоявшемся 27 августа 2012 года, П.В.Лебедев был удален в отставку в связи с неисполнением обязанностей по решению вопросов местного значения, а сам Совет принял решение о самороспуске. Поводом для такого решения послужило фактическое снижение числа действующих депутатов Совета до минимального (с 12 до 8), при котором он правомочен осуществлять свои полномочия, а также возможное выбытие из состава Совета его председателя – А.В.Ерина, в отношении которого на тот момент осуществлялось уголовное преследование.

Решением избирательной комиссии Талицкого сельского поселения от 21 ноября 2012 года были назначены досрочные выборы в Совет данного муниципального образования, которые состоялись 13 января 2013 года. А.В.Ерин, принимавший участие в этих выборах в качестве кандидата в депутаты, не получил необходимой для избрания поддержки. В тот же

период Южский районный суд Ивановской области, рассмотрев поданное 26 ноября 2012 года заявление ряда депутатов Совета Талицкого сельского поселения второго созыва, включая А.В.Ерина, признал решение о самороспуске указанного органа незаконным вследствие допущенных в ходе его принятия существенных процедурных нарушений (решение от 17 декабря 2012 года). При этом новый состав Совета Талицкого сельского поселения, сформированный по итогам досрочных муниципальных выборов, к моменту вступления решения суда первой инстанции в законную силу (1 апреля 2013 года) уже осуществлял свои полномочия.

Решением Южского районного суда Ивановской области от 29 ноября 2012 года решение Совета Талицкого сельского поселения второго созыва об удалении главы данного сельского поселения П.В.Лебедева в отставку было признано незаконным и П.В.Лебедев восстановлен в должности. Однако Совет Талицкого сельского поселения третьего созыва решением от 30 января 2013 года вновь удалил П.В.Лебедева в отставку (это решение в судебном порядке им не оспаривалось).

Оставляя без удовлетворения поданное 23 апреля 2013 года заявление А.В.Ерина и П.В.Лебедева о признании незаконными решений избирательной комиссии Талицкого сельского поселения от 21 ноября 2012 года о назначении досрочных выборов депутатов Совета Талицкого сельского поселения третьего созыва и от 14 января 2013 года об определении результатов этих выборов, Южский районный суд Ивановской области исходил из того, что в связи с самороспуском представительного органа данного муниципального образования избирательная комиссия была вправе назначить досрочные выборы; признание же судом решения этого органа о своем самороспуске незаконным не относится к установленным действующим законодательством основаниям для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах досрочных выборов (решение от 17 мая 2013 года). Судебная коллегия по гражданским делам Ивановского

областного суда определением от 14 августа 2013 года оставила решение суда первой инстанции без изменения.

1.2. Как следует из статей 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан на нарушение их конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Нарушение положениями части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» своих конституционных прав, гарантированных статьями 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3) и 133 Конституции Российской Федерации, граждане А.В.Ерин и П.В.Лебедев усматривают в том, что эти законоположения, не допуская – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – возможность отмены решений избирательной комиссии о назначении

досрочных выборов депутатов представительного органа муниципального образования в связи с досрочным прекращением его полномочий посредством самороспуска и об определении результатов состоявшихся выборов в случае, если решение о самороспуске признано судом незаконным, не позволяют исполнить такое судебное постановление (притом что оно вступило в законную силу) и тем самым делают иллюзорным право на судебную защиту как депутатов, срок полномочий которых не истек, так и осуществляющих местное самоуправление граждан, которые сформировали представительный орган муниципального образования и наделили его полномочиями на определенный срок.

Из доводов, приведенных заявителями в обоснование своей позиции, следует, что, по их мнению, оспариваемые законоположения, примененные судом в конкретных делах с их участием, приводят к возникновению коллизии при реализации конституционных прав, связанных, с одной стороны, с осуществлением судебной защиты интересов, затронутых решением представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении своих полномочий путем самороспуска, а с другой – с осуществлением местного самоуправления посредством безотлагательного формирования на досрочных выборах вновь избранного состава представительного органа муниципального образования, если прежний состав этого органа досрочно сложил свои полномочия.

Между тем представленные в Конституционный Суд Российской Федерации материалы свидетельствуют о том, что П.В.Лебедев как глава Талицкого сельского поселения не входил в состав его представительного органа, поскольку был избран главой данного муниципального образования на муниципальных выборах до внесения в статью 18 Устава Талицкого сельского поселения изменений, предусматривающих иной порядок избрания главы Талицкого сельского поселения – Советом данного муниципального образования из своего состава с наделением его полномочиями председателя Совета. Новое правовое регулирование, согласно решению Совета Талицкого

сельского поселения от 18 января 2010 года, вступало в силу по истечении срока его полномочий, но не ранее истечения срока полномочий главы этого сельского поселения, действующего на момент принятия данного решения. Соответственно, П.В.Лебедев, удаленный в отставку решением Совета Талицкого сельского поселения третьего созыва, законность досрочного прекращения полномочий (самороспуска) данного органа второго созыва в судебном порядке не обжаловал.

Что касается гражданского дела по совместному заявлению А.В.Ерина и П.В.Лебедева о признании незаконными решений избирательной комиссии Талицкого сельского поселения, то для А.В.Ерина судебное разбирательство по данному делу являлось продолжением процесса судебной защиты его прав как депутата, чьи полномочия были прекращены досрочно решением Совета Талицкого сельского поселения о самороспуске, обращение же в суд П.В.Лебедева не было и не могло быть обусловлено этим решением, – по существу, оно было вызвано стремлением защитить свои субъективные права как главы муниципального образования, нарушенные, как он полагал, при его удалении с должности незаконно избранным составом депутатов Совета Талицкого сельского поселения, что предполагает использование самостоятельной судебной процедуры, связанной с проверкой законности соответствующего решения представительного органа муниципального образования, которой П.В.Лебедев не воспользовался.

При таких обстоятельствах, принимая во внимание, что применение оспариваемых законоположений судом в отношении П.В.Лебедева как лица, удаленного с должности главы муниципального образования, материалами дела не подтверждается и что сами по себе эти законоположения его субъективные права, связанные с указанным правовым статусом, не затрагивают, Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для признания гражданина П.В.Лебедева надлежащим заявителем по настоящему делу, а его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации – отвечающим критерию допустимости, как он определен статьями

96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Соответственно, производство по настоящему делу в части, связанной с обращением в Конституционный Суд Российской Федерации гражданина П.В.Лебедева, в силу статьи 68 названного Федерального конституционного закона подлежит прекращению.

Таким образом, положения части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой эти законоположения в системе действующего правового регулирования служат основанием для решения вопроса о возможности проведения в связи с самороспуском представительного органа муниципального образования досрочных выборов в случае, если соответствующее решение представительного органа муниципального образования обжаловано в суд по заявлению входившего в его состав депутата после назначения досрочных выборов.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию демократическим правовым государством (статья 1, часть 1), исходит из того, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита на основе равенства всех перед законом и судом составляют обязанность государства (статья 2; статья 19, часть 1) и что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18).

В развитие указанных начал взаимоотношений личности и государства Конституция Российской Федерации признает право каждого защищать свои

права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, гарантирует каждому государственную, в том числе судебную, защиту его прав и свобод, возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц (статья 45; статья 46, части 1 и 2). Тем самым конституционному праву на судебную защиту придается значение универсального правового средства государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

В силу приведенных положений Конституции Российской Федерации гарантии судебной защиты применительно к праву на местное самоуправление (статья 133 Конституции Российской Федерации) в полной мере распространяются на выборных лиц местного самоуправления. Из этого же, по существу, исходит ратифицированная Российской Федерацией Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года, которая, гарантируя правовую защиту местного самоуправления, предусматривает наделение органов местного самоуправления правом на судебную защиту, с тем чтобы обеспечить свободное осуществление ими своих полномочий при соблюдении закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления (статья 11).

2.1. Как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2), 130 и 131, местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, обеспечивает права граждан, связанные с их участием в решении вопросов местного значения как непосредственно, так и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления, а основанием легитимации местного самоуправления и осуществления возложенных на него в соответствии с Конституцией Российской Федерации полномочий в городских, сельских поселениях и на других территориях является воля населения этих территорий, выраженная

непосредственно или через образованные им выборные (представительные) органы.

Соответственно, реализация выборными органами и должностными лицами местного самоуправления возложенных на них полномочий основана на мандате, полученном в установленном законом порядке, а срок этих полномочий должен, как правило, совпадать со сроком действия мандата. Произвольное сокращение такого срока, наличие которого является условием периодичности выборов и непрерывности осуществления муниципальной власти, могло бы – в нарушение статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 130 Конституции Российской Федерации – поставить под сомнение правомерно выраженную посредством состоявшихся муниципальных выборов волю местного сообщества как субъекта местного самоуправления. Вместе с тем, по смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 16 октября 1997 года № 14-П, Конституция Российской Федерации не исключает возможность досрочного прекращения полномочий представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, а следовательно, и введение федеральным законом соответствующих оснований, которые могут быть обусловлены как применением в отношении этих органов и лиц мер публично-правовой ответственности, так и реализацией ими самими предусмотренного на законодательном уровне определенного усмотрения, влекущего за собой прерывание срока легислатуры на добровольной основе.

Аналогичный подход закреплен в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (подписана в городе Кишиневе 7 октября 2002 года), согласно которой избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в

должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами (пункт 5 статьи 1).

2.2. При досрочном прекращении полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П и от 10 июня 1998 года № 17-П; определения от 14 января 2000 года № 2-О, от 17 июля 2007 года № 561-О-О, от 4 октября 2011 года № 1264-О-О, от 2 ноября 2011 года № 1464-О-О и от 17 ноября 2011 года № 1489-О-О), должны быть, в частности, гарантированы возможность судебной проверки соответствующего решения по заявлению выборных лиц, которых оно затрагивает, а также проведение досрочных выборов в установленные законом сроки. Соблюдение этих гарантий является конституционно значимым и в тех случаях, когда досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования осуществлено на основе его собственного решения, т.е. путем самороспуска.

В силу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации и корреспондирующего ей пункта 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления, положения которых конкретизированы в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 1 статьи 2, части 1 и 2 статьи 34, статья 35), особая роль выборного (представительного) органа муниципального образования в организационном механизме муниципальной власти предопределяет обязательность наличия такого органа в структуре органов местного самоуправления, а также его конституционно-правовое предназначение, связанное с выявлением и согласованным выражением волеизъявления местного сообщества, осуществлением возложенных на него действующим законодательством нормотворческой, контрольной и иных

публичных функций от имени и в интересах населения муниципального образования. Исходя из этого недопустимо игнорирование установленного порядка досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, произвольное прерывание срока legislatury, в том числе по его собственному решению, которое во всяком случае не может быть выведено из сферы судебного контроля, в частности с точки зрения соблюдения законности процедуры принятия такого решения.

Поскольку решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении своих полномочий (самороспуске) напрямую затрагивает интересы входящих в его состав депутатов (притом что не все они могут выступать в поддержку такого решения), а также влияет на реализацию жителями конкретного муниципального образования прав и законных интересов, связанных с осуществлением местного самоуправления на данной территории, право на судебную защиту прав и законных интересов местного самоуправления, вытекающее из взаимосвязанных положений статей 21 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 133 Конституции Российской Федерации, должно быть обеспечено гарантиями, позволяющими реализовать это право посредством надлежащих процедур судебного контроля законности соответствующего решения представительного органа муниципального образования.

При этом необходимо учитывать, что право на судебную защиту, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, включает в себя не только право на обращение в суд, но и гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты и что одним из важных факторов, определяющих эффективность восстановления нарушенных прав, является своевременность защиты прав участвующих в деле лиц (постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П, от 3 февраля 1998 года № 5-П, от 28 мая 1999 года № 9-П, от 11 мая 2005 года № 5-П, от 20 февраля 2006 года № 1-П, от 5 февраля 2007 года № 2-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П). Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по

правам человека (постановления от 19 марта 1997 года по делу «Хорнсби (*Hornsby*) против Греции», от 7 мая 2002 года по делу «Бурдов против России», от 18 мая 2004 года по делу «Продан (*Prodan*) против Молдовы», от 6 октября 2005 года по делу «Шиляев против России», от 1 июня 2006 года по делу «Буй (*Buj*) против Хорватии» и др.).

Именно при обеспечении возможности судебного контроля за законностью решения представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении своих полномочий путем самороспуска, с одной стороны, и проведении в установленные законом сроки досрочных выборов такого органа – с другой, может быть достигнут баланс между интересами избранных ранее депутатов представительного органа муниципального образования, чьи полномочия были прекращены досрочно вследствие самороспуска, и публичными интересами муниципального образования, связанными с необходимостью формирования без необоснованных промедлений представительного органа нового созыва в целях непрерывности осуществления муниципальной власти.

2.3. Обращаясь к вопросу об обеспечении баланса конституционно значимых ценностей, связанных с судебной защитой прав выборных лиц местного самоуправления, чьи полномочия были прекращены досрочно, и замещением соответствующих вакантных должностей вновь избранными на досрочных муниципальных выборах лицами применительно к институту удаления главы муниципального образования в отставку, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2013 года № 15-П сформулировал следующие правовые позиции.

Нормативно-правовое регулирование судебной защиты прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования, – с тем чтобы права и законные интересы субъектов местного самоуправления, которые затрагиваются принятием решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, получали реальную и эффективную защиту – должно

коррелировать с требованиями избирательного законодательства относительно оснований, условий и сроков назначения и проведения досрочных выборов на соответствующую должность, поскольку в ином случае в процессе правоприменения не исключались бы ситуации недопустимой коллизии и неопределенности применительно к правовым последствиям судебного решения, направленного на восстановление прав лица, незаконно удаленного с должности главы муниципального образования, и итогам состоявшегося акта волеизъявления местного сообщества в рамках досрочных выборов на эту должность.

Исходя из того, что в условиях действующего правового регулирования положения частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускают в правоприменительной практике проведение досрочных выборов главы муниципального образования до разрешения судом вопроса о законности состоявшегося удаления в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о несоответствии этих законоположений Конституции Российской Федерации и обязал федерального законодателя внести в правовое регулирование отношений, связанных с удалением главы муниципального образования в отставку и проведением – в случае признания судом законности соответствующего решения представительного органа местного самоуправления – досрочных выборов главы муниципального образования, изменения, обеспечивающие максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования такого решения и незамедлительное рассмотрение судом дела о проверке его законности. Одновременно Конституционный Суд Российской Федерации установил, что впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений правоприменительные органы должны исходить из

недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела.

В законоположениях, применительно к которым Конституционным Судом Российской Федерации были сформулированы приведенные правовые позиции, по сути, получили отражение общие начала, связанные с досрочным прекращением полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Соответственно, эти правовые позиции *mutatis mutandis* подлежат учету и при решении вопросов, касающихся досрочного прекращения полномочий депутатов представительного органа муниципального образования вследствие его самороспуска.

2.4. Таким образом, федеральный законодатель, обладающий достаточной свободой усмотрения при регулировании общественных отношений, связанных с самороспуском представительного органа муниципального образования, должен принимать во внимание как специфику правового статуса данного органа, который не предполагает возможность временного исполнения кем-либо его полномочий, имеющих исключительно важный для нормального функционирования муниципального образования характер, так и необходимость обеспечения выборным лицам, чьи интересы затронуты решением представительного органа муниципального образования о самороспуске, гарантий эффективной судебной защиты их прав, включая реальную возможность принудительной реализации принимаемых судебных решений.

При этом порядок и условия возбуждения процедуры судебного контроля, а также рассмотрения судом соответствующих заявлений должны обеспечивать максимально оперативное, без неоправданных промедлений решение такого рода вопросов, с тем чтобы реализация заинтересованными лицами права на судебную защиту во всяком случае не оказывалась сопряженной со злоупотреблением правом и не приводила к дестабилизации местного самоуправления в муниципальном образовании, что требует

обеспечения надлежащих нормативно-правовых условий, при которых во всяком случае не допускается разрешение судом вопроса о законности решения представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении своих полномочий (самороспуске) за пределами той даты, на которую назначено проведение досрочных выборов представительного органа очередного созыва.

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает в соответствии с Конституцией Российской Федерации основы правового статуса представительного органа муниципального образования, а также входящих в его состав депутатов, в том числе основания досрочного прекращения их полномочий и связанные с этим правовые последствия.

К основаниям досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования названный Федеральный закон относит, в частности, принятие им решения о самороспуске в порядке, определяемом уставом данного муниципального образования (пункт 1 части 16 статьи 35), и закрепляет, что досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий входящих в его состав депутатов (пункт 9 части 10 статьи 40). При этом, как следует из части 18 статьи 35 того же Федерального закона, в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом, а именно, как это предусмотрено пунктом 4 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий (данное требование воспроизведено в пункте 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах»).

3.1. Предусмотрев возможность досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования путем самороспуска, федеральный законодатель не установил какой-либо специальной процедуры, относящейся к порядку и условиям судебной проверки законности соответствующего решения представительного органа муниципального образования. Поскольку определение порядка принятия решения о самороспуске прямо отнесено к предмету регулирования устава муниципального образования, предполагается, что именно на уровне муниципального нормотворчества должны быть закреплены и сопутствующие гарантии, которые исключали бы возможность решения представительным органом муниципального образования вопроса о самороспуске произвольным образом. При установлении таких гарантий муниципальные образования связаны определенным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами, а также местным самоуправлением, в частности они должны учитывать, что процессуальное законодательство, касающееся порядка реализации права на судебную защиту, составляет ведение Российской Федерации (статья 71, пункт «о», Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем, вводя в правовое регулирование местного самоуправления институт самороспуска представительного органа муниципального образования, федеральный законодатель – в силу презумпции конституционной добросовестности – не мог не исходить из того, что осуществление самороспуска, поскольку оно напрямую затрагивает широкий круг частных и публичных интересов субъектов местного самоуправления и притом сопряжено с дискрецией представительного органа муниципального образования, может сопровождаться спорами относительно законности принятия им соответствующего решения, чем обуславливается необходимость обращения к судебным процедурам разрешения таких споров.

Судебный контроль выступает в данном случае гарантией от возможных злоупотреблений, в том числе связанных с использованием института самороспуска вопреки конституционным целям и принципам развития местного самоуправления, а право на обращение в суд депутатов, чьи полномочия были прекращены досрочно вследствие самороспуска представительного органа муниципального образования, прежде всего тех из них, кто не голосовал за принятие соответствующего решения, вытекает из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 130 и 133 Конституции Российской Федерации, по смыслу которых лицу, чьи права непосредственно затронуты самороспуском представительного органа муниципального образования, должна обеспечиваться равная защита в суде его прав и законных интересов. Этим целям служит статья 78 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая закрепляет конкретизирующее конституционное право на судебную защиту местного самоуправления право на обжалование в суд любых решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Соответственно, отсутствие в федеральном законодательстве специальных норм, непосредственно регулирующих порядок самороспуска представительного органа муниципального образования, не ставит под сомнение необходимость обеспечения депутатам этого органа, чьи полномочия вследствие его самороспуска были прекращены досрочно, гарантий своевременной и эффективной судебной защиты их прав. Данный вывод согласуется с правовой позицией, выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 34-П применительно к досрочному прекращению полномочий депутата Государственной Думы: поскольку только суд в конечном счете может решить спор о праве между государственным органом и лицом, права которого затронуты оспариваемым правоприменительным решением, а

решение о досрочном прекращении полномочий соответствующего выборного лица, в свою очередь, непосредственно затрагивает гарантированные Конституцией Российской Федерации право гражданина быть избранным и его публично-правовой статус как выборного лица, такое решение может быть обжаловано в суд; признание же судом неправомерности досрочного прекращения полномочий влечет восстановление гражданина в его прежнем статусе – иное означало бы отрицание гарантий судебной защиты мандата выборного лица.

Из этого следует, что в случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования путем самороспуска установленный действующим федеральным законодательством срок проведения досрочных выборов не может применяться в целях блокирования возможности использования процедур судебной проверки законности решения представительного органа муниципального образования о самороспуске. В свою очередь, подлежащие специальному законодательному урегулированию сроки, в рамках которых должна осуществляться судебная защита нарушенных таким решением прав, должны быть максимально сокращены, с тем чтобы исключить необоснованно продолжительное сохранение ситуации неопределенности в отношении правового статуса представительного органа муниципального образования, принявшего решение о самороспуске, и статуса входящих в его состав депутатов.

3.2. Согласно правовой позиции, неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 января 2007 года № 1-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П и др.), в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений; хотя механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся

во взаимосвязи нормативных положений, не исключаются случаи, когда необходимая степень определенности правового регулирования может быть достигнута путем выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в том числе на основе обобщения судебной практики применительно к конкретной сфере общественных отношений и с учетом особенностей реализуемых прав и законных интересов граждан; в тех случаях, когда в судебной практике допускается придание тем или иным законоположениям нормативно-правового смысла, влекущего нарушение реализуемых на их основе конституционных прав, возникает вопрос о соответствии этих законоположений Конституции Российской Федерации, который подлежит разрешению Конституционным Судом Российской Федерации, с тем чтобы исключить их применение и истолкование в значении, противоречащем конституционным нормам.

В действующем законодательном регулировании порядка и последствий принятия представительным органом муниципального образования решения о досрочном прекращении своих полномочий (самороспуске) отсутствуют специальные процедурные правила, которые обеспечивали бы согласованное применение института судебной защиты прав депутатов такого представительного органа, чьи интересы были затронуты его решением о самороспуске, и института досрочных выборов этого органа, проводимых своевременно, без неоправданных задержек, в связи с чем при реализации соответствующих институтов в правоприменительной практике не исключено возникновение коллизий, создающих предпосылки для ущемления конституционно значимых интересов.

Соответственно, правоприменительные органы, включая суды, следуя принципу конституционной добросовестности, во всяком случае должны исходить из недопустимости возникновения ситуации, при которой в результате рассогласованного применения института судебной защиты прав депутатов представительного органа муниципального образования, чьи полномочия прекращены досрочно в связи с самороспуском этого органа, и

института проведения досрочных выборов для формирования его нового состава в муниципальном образовании оказывались бы формально действующими одновременно состав, избранный на досрочных выборах, и состав прежнего созыва, досрочное прекращение полномочий которого путем самороспуска признано судом незаконным.

3.3. Материалы, представленные в Конституционный Суд Российской Федерации, свидетельствуют о том, что решение Совета Талицкого сельского поселения второго созыва о досрочном прекращении полномочий путем самороспуска было принято его депутатами, включая заявителя по настоящему делу гражданина А.В.Ерина, который, к тому же, являясь вплоть до 27 августа 2012 года (даты проведения внеочередного заседания, на котором решался вопрос о самороспуске) председателем Совета и сложивший с себя полномочия лишь в рамках этого заседания, нес, как было установлено судом, персональную ответственность за ряд процедурных нарушений, сопровождавших принятие решения о самороспуске.

Кроме того, заявление о признании указанного решения незаконным, подписанное рядом депутатов, включая А.В.Ерина, было направлено в суд 26 ноября 2012 года, т.е. после того, как были назначены досрочные выборы Совета Талицкого сельского поселения третьего созыва. При этом из материалов дела не усматривается, что А.В.Ериным как в ходе судебного разбирательства, связанного с проверкой законности решения Совета о самороспуске, так и впоследствии (с момента признания судом 17 декабря 2012 года этого решения незаконным и до проведения 13 января 2013 года досрочных выборов) предпринимались какие-либо меры, направленные на обеспечение исполнения судебного постановления. В частности, ходатайство о принятии обеспечительных мер в виде приостановления действий (избирательных процедур) по назначенным досрочным выборам А.В.Ериным не заявлялось, решение о назначении досрочных выборов – после признания судом решения Совета Талицкого сельского поселения второго созыва о

самороспуске незаконным и до даты проведения соответствующих выборов – не оспаривалось.

Таким образом, в конкретном деле с участием А.В.Ерина сложилась недопустимая с точки зрения требований Конституции Российской Федерации ситуация: судебное постановление о признании незаконным решения представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий путем самороспуска, вступившее в законную силу после проведения назначенных в связи с самороспуском досрочных выборов, исполнено не было и формально действующими оказались составы представительного органа муниципального образования двух созывов. Вместе с тем, учитывая конкретный характер реализуемого в рамках производства по настоящему делу нормоконтроля, нельзя не принять во внимание, что А.В.Ерин не только не был лишен возможности своевременно использовать все необходимые правовые средства для защиты своих прав, вытекающие из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П, но и воспользовался правом на участие в выборах депутатов Совета Талицкого сельского поселения третьего созыва, что позволяет Конституционному Суду Российской Федерации в рамках конкретного нормоконтроля также принять во внимание ранее выраженную им правовую позицию относительно конституционно приемлемых и допустимых способов восстановления пассивного избирательного права, в защиту которого, в конечном итоге, гражданин А.В.Ерин обратился в Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 15 января 2002 года № 1-П, Определение от 5 июня 2003 года № 215-О).

В связи с этим не может рассматриваться как нарушающий конституционные права гражданина А.В.Ерина в указанном им аспекте пункт 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регулирующий основания для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после их определения. По

смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 27 июня 2013 года № 15-П, недопустимо возникновение ситуаций, при которых результаты состоявшихся выборов депутатов представительного органа муниципального образования ставились бы под сомнение и могли бы быть пересмотрены путем признания выборов недействительными по одному только формальному основанию – в связи с вынесением судом решения о незаконности решения ранее избранного состава депутатов представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий посредством самороспуска. Отмена итогов состоявшегося в рамках досрочных выборов волеизъявления населения муниципального образования путем признания таких выборов недействительными по указанному формальному основанию во всяком случае не может рассматриваться как адекватный конституционный способ разрешения коллизии, связанной с реализацией права на судебную защиту лиц, чьи интересы затронуты решением представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий (самороспуске), с одной стороны, и права на осуществление местного самоуправления жителей муниципального образования посредством формирования вновь избранного на досрочных выборах представительного органа муниципального образования, с другой стороны, поскольку Конституция Российской Федерации исключает реализацию прав и свобод одних категорий граждан в ущерб другим.

Следовательно, производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подлежит прекращению в силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

4. Таким образом, положения части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации», пункта 4 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения в их взаимосвязи предполагают обеспечение гарантий защиты прав депутатов представительного органа муниципального образования, принявшего решение о досрочном прекращении своих полномочий (самороспуске), в рамках связанных с разрешением вопроса о законности такого решения судебных процедур, которые во всяком случае должны быть завершены до наступления назначенной с учетом установленных законом кратчайших сроков даты проведения досрочных выборов в данный представительный орган нового созыва.

Этим не исключается необходимость внесения в правовое регулирование отношений, связанных с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования путем самороспуска, изменений, которые – с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, – обеспечивали бы максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования решения о самороспуске и незамедлительное рассмотрение судом соответствующего гражданского дела.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 2 части первой статьи 43, статьей 47¹, статьей 68, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положения части 18 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации», пункта 4 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области «О муниципальных выборах» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу эти законоположения в их взаимосвязи предполагают обеспечение гарантий защиты прав депутатов представительного органа муниципального образования, принявшего решение о досрочном прекращении своих полномочий (самороспуске), в рамках связанных с разрешением вопроса о законности такого решения судебных процедур, которые во всяком случае должны быть завершены до наступления назначенной с учетом установленных законом кратчайших сроков даты проведения досрочных выборов в данный представительный орган нового созыва.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в официальных изданиях органов государственной власти Ивановской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации