



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бендиной Галины Павловны на нарушение ее конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

17 января 2012 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, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданки Г.П.Бендиной,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка Г.П.Бендина оспаривает конституционность пунктов 2 и 3 статьи 11 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 21 июля 2005

года № 93-ФЗ, пунктом 10 статьи 9 которого пункт 2 статьи 11, раскрывающий состав законодательства Российской Федерации о референдумах, был дополнен указанием на Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», а уставы муниципальных образований из него исключены; одновременно пункт 3 данной статьи был изложен в новой редакции, согласно которой в случае принятия в период избирательной кампании, в период кампании референдума субъекта Российской Федерации или местного референдума закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, либо в случае внесения в этот период в закон изменений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, указанные изменения применяются к выборам, которые назначены после их вступления в силу, и к референдуму, инициатива проведения которого выдвинута после вступления в силу указанных закона и изменений. Иными словами, это законоположение – в отличие от прежней его редакции – не упоминает об уставах муниципальных образований.

1.1. Как следует из представленных материалов, на муниципальных выборах, состоявшихся 14 марта 2010 года, Г.П.Бендина была избрана главой муниципального образования «Нижнеландеховское сельское поселение» (Пестяковский муниципальный район Ивановской области), в связи с чем 2 апреля 2010 года она, руководствуясь уставом данного муниципального образования (в редакции, действовавшей на момент назначения муниципальных выборов и предусматривавшей совмещение должностей главы поселения и главы администрации поселения), издала распоряжение о возложении на себя обязанностей главы администрации Нижнеландеховского сельского поселения.

Пестяковский районный суд Ивановской области решением от 29 июня 2010 года, оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Ивановского областного суда от 2 августа 2010 года, удовлетворил заявление прокурора о признании незаконными действий

избранного главы Нижнеландеховского сельского поселения, выразившихся в издании указанного распоряжения. Надзорная жалоба заявительницы была оставлена без удовлетворения (определение Ивановского областного суда от 29 ноября 2010 года).

Суды исходили из того, что на момент издания Г.П.Бендиной распоряжения вступила в силу новая редакция устава Нижнеландеховского сельского поселения, которая предусматривает назначение главы администрации на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок 5 лет, а потому замещение одним лицом должностей главы поселения и главы администрации поселения в условиях нового правового регулирования недопустимо. При этом суды сочли необоснованным ее довод о том, что соответствующие изменения, как внесенные в период после назначения муниципальных выборов, должны действовать с учетом положений пункта 3 статьи 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и не могут применяться к текущим выборам, указав на то, что это законоположение распространяется исключительно на случаи, связанные с изменением правового регулирования выборов законом, но не уставом муниципального образования.

По мнению заявительницы, оспариваемые ею законоположения, как допускающие возможность применения измененных в период избирательной кампании положений уставов муниципальных образований, определяющих порядок подготовки и проведения муниципальных выборов, к выборам, назначенным до вступления в силу таких изменений, и при этом исключаящие подобную ситуацию в отношении законов о выборах в федеральные и региональные органы государственной власти, нарушают право граждан на участие в управлении делами государства посредством выборов, а также принцип равноправия граждан, поскольку создают различия в реализации пассивного и активного избирательного права гражданами в зависимости от уровня проведения выборов. В силу этого

заявительница просит признать оспариваемые законоположения противоречащими статьям 3, 18, 19 и 32 Конституции Российской Федерации.

1.2. Из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положений части первой статьи 96 и статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует, что правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде.

Между тем оспариваемый Г.П.Бендиной пункт 2 статьи 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающий систему законодательства о выборах и референдумах, непосредственно не предопределяет содержание прав и обязанностей в конкретных правоотношениях, вследствие чего он как таковой не затрагивает конституционные права и свободы граждан. Кроме того, его применение в конкретном деле заявительницы не подтверждается документами, приложенными к жалобе. Следовательно, данная жалоба в этой части не может быть признана допустимой.

2. Согласно Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1–3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе принципа равенства (статья 32, части 1 и

2; статья 19, части 1 и 2). Конституция Российской Федерации также признает и гарантирует в качестве одной из основ конституционного строя местное самоуправление и устанавливает, что оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (статьи 12 и 130).

По смыслу приведенных конституционных положений, право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления представляет собой неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина в демократическом обществе и призвано гарантировать каждому гражданину на основе принципа равенства право без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей.

Конкретизируя содержание конституционных требований, предъявляемых к организации демократических, свободных выборов, законодатель предусмотрел в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» правило о том, что в случае принятия в период избирательной кампании закона, содержащего положения, которыми определяется (изменяется) порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, указанный закон применяется к выборам, назначенным после его вступления в силу (пункт 3 статьи 11). Это нормативное предписание направлено на поддержание неизменности нормативно-правовой базы назначенных выборов как необходимого условия соблюдения конституционных избирательных прав граждан (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 года № 9-П) и создает гарантии равенства прав всех участников избирательного процесса – безотносительно ко времени их вступления в него. Соответственно, названное законоположение имеет обеспечительно-гарантирующий характер, и, таким образом, нет оснований полагать, что оно как таковое влечет нарушение

конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере избирательных отношений.

Неконституционность оспариваемого законоположения заявительница связывает, по существу, с тем, что в ее конкретном деле это положение (в действующей редакции) не стало препятствием для принятия и вступления в силу в период избирательной кампании главы Нижнеландеховского сельского поселения решения об изменении устава этого муниципального образования, которым предусмотрено разделение должностей главы муниципального образования и главы местной администрации и назначение последнего на должность по контракту, в результате чего заявительница, ранее совмещавшая указанные должности, при избрании вновь на должность главы муниципального образования утратила возможность исполнять полномочия главы местной администрации – в отличие от того, как это было предусмотрено прежним правовым регулированием.

Между тем норма пункта 3 статьи 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» по своему содержанию и месту в системе законодательства (пункт 1 статьи 1 данного Федерального закона) регулирует лишь вопросы действия нормативных правовых актов, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов (референдумов), а потому не предназначена для определения порядка вступления в силу нормативных правовых актов, связанных с закреплением и изменением структуры органов местного самоуправления. Эти вопросы урегулированы в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности в части 8 его статьи 44. Кроме того, часть 9 статьи 36 этого Федерального закона содержит специальную норму, предполагающую обязательность проведения выборов главы муниципального образования населением во всех случаях, когда решение об изменении порядка наделения полномочиями главы муниципального образования вступает в силу после даты, начиная с которой представительный орган муниципального

образования был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Тем самым обеспечивается демократический характер функционирования местного самоуправления на основе принципов правовой определенности и поддержания доверия между населением и муниципальными органами власти.

Таким образом, само по себе оспариваемое гражданкой Г.П.Бендиной положение пункта 3 статьи 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ) не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы граждан в указанном ею аспекте. Соответственно, ее жалоба, как не отвечающая требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым жалоба гражданина в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой, не подлежит принятию Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 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 гражданки Бендиной Галины Павловны, 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.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 142-О-О