



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 45-ИКАД21-2-А2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

2 февраля 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Александрова В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Мангилевой Веры Борисовны на решение Свердловского областного суда от 19 мая 2021 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 24 августа 2021 года по административному делу № 3а-347/2021 по административному исковому заявлению Мангилевой В.Б. о признании незаконными постановления Законодательного Собрания Свердловской области от 30 марта 2021 года № 3106-ПЗС «О соответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум Свердловской области, требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Устава Свердловской области, Закона Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области», постановления Избирательной комиссии Свердловской области от 7 апреля 2021 года № 9/31.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения Мангилевой В.Б., ее представителя Антонова А.Г., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения

представителей Законодательного Собрания Свердловской области Лысакова В.В. и Мешалкиной А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей необходимым судебные акты оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

30 марта 2021 года Законодательным Собранием Свердловской области принято постановление № 3106-ПЗС «О соответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум Свердловской области, требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Устава Свердловской области, Закона Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области» (далее – постановление № 3106-ПЗС).

Пунктом 1 названного постановления вопрос «Поддерживаете ли вы принятие закона Свердловской области «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области», согласно которому главы муниципальных районов, городских округов (за исключением городских округов, являющихся ЗАТО), глава Екатеринбурга будут избираться на муниципальных выборах и возглавлять местную администрацию?», предлагаемый для вынесения на референдум Свердловской области, признан не отвечающим требованиям пунктов 2 и 7 статьи 12 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), части второй пункта 3 статьи 3 Устава Свердловской области, пункта 1 статьи 3 и части первой пункта 1 статьи 4 Закона Свердловской области от 17 апреля 2006 года № 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области» (далее – Закон Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области»).

Постановлением Избирательной комиссии Свердловской области от 7 апреля 2021 года № 9/31 отказано в регистрации инициативной группы по проведению референдума Свердловской области по указанному вопросу.

Мангилева В.Б., являющаяся участником инициативной группы по проведению референдума, обратилась в Свердловский областной суд с указанным административным иском заявлением, ссылаясь на то, что вопреки изложенным в оспариваемом постановлении № 3106-ПЗС выводам заявленный вопрос референдума Свердловской области соответствует

требованиям действующего законодательства, является вопросом, находящимся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, не регулируется непосредственно Конституцией Российской Федерации, федеральным законом; при этом исключается возможность его множественного толкования.

Решением Свердловского областного суда от 19 мая 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 24 августа 2021 года, в удовлетворении административного иска Мангилевой В.Б. отказано.

В кассационной жалобе Мангилевой В.Б. ставится вопрос об отмене судебных актов, как принятых с нарушением норм материального права, и о принятии нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражения на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены обжалуемых судебных актов.

Положениями статьи 36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум, требованиям статьи 12 названного федерального закона в порядке и сроки, которые установлены законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования (пункт 6).

Если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо представительный орган муниципального образования признает, что вопрос, выносимый на референдум, отвечает требованиям статьи 12 названного федерального закона, комиссия, указанная в пункте 2 настоящей статьи, осуществляет регистрацию инициативной группы по проведению референдума, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средствах массовой информации (пункт 8).

Если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо представительный орган муниципального образования признает, что выносимый на референдум вопрос не отвечает требованиям статьи 12 названного федерального закона, комиссия, указанная в пункте 2 настоящей статьи, отказывает инициативной группе по проведению референдума в регистрации (пункт 11).

В силу пункта 2 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на референдум субъекта Российской Федерации

могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом.

Вопросы референдума субъекта Российской Федерации не должны противоречить законодательству Российской Федерации (пункт 6 статьи 12 названного федерального закона).

Аналогичные положения предусмотрены частью второй пункта 3 статьи 3 Устава Свердловской области, пунктом 1 статьи 3 Закона Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области».

Пунктом 7 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Аналогичные положения содержатся в пункте 1 статьи 4 Закона Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области».

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») предусматривает способы избрания главы муниципального образования.

Исходя из положений части 2 статьи 36 названного федерального закона определение способа избрания главы муниципального образования относится к компетенции законодателя субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 1 приведенной нормы глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В Свердловской области порядок избрания глав муниципальных образований регламентирован Законом Свердловской области от 10 октября 2014 года № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» (далее – Закон Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области»), пунктом 2 статьи 3 которого предусмотрено, что глава муниципального района, расположенного на

территории Свердловской области, избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Пунктами 1 и 2 статьи 5 этого же закона предусмотрено, что глава городского округа, расположенного на территории Свердловской области (за исключением муниципального образования «город Екатеринбург» и городского округа, расположенного на территории Свердловской области, являющегося закрытым административно-территориальным образованием), избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию; глава муниципального образования «город Екатеринбург», являющегося административным центром Свердловской области, избирается представительным органом муниципального образования «город Екатеринбург» из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Отклоняя требования Мангилевой В.Б., суды, ссылаясь в том числе на положения приведенных выше законодательных норм, исходили из того, что инициатива по проведению референдума Свердловской области направлена на изменение порядка избрания глав муниципальных районов и городских округов, расположенных на территории Свердловской области, установленного Законом Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области», принятым в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что исключает возможность вынесения данного вопроса на референдум субъекта Российской Федерации ввиду его несоответствия требованиям пункта 2 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Оснований не согласиться с выводами судебных инстанций не имеется, поскольку они основаны на правильном применении норм материального права.

Доводы кассационной жалобы о том, что судом ошибочно истолкованы положения части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не могут служить основанием к отмене оспариваемых судебных актов.

Суждение заявителя жалобы о том, что правовая конструкция указанной нормы, при которой в отношении муниципальных образований, не являющихся ЗАТО, федеральный законодатель установил несколько вариантов избрания глав муниципальных образований и обязал регионального законодателя принять соответствующий закон, в котором могут быть закреплены различные варианты избрания глав, указывает на то,

что именно на уровне законодательства субъекта Российской Федерации регулируется вопрос определения способа избрания глав муниципальных образований, основано на ошибочном толковании данной нормы.

Закон Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» отражает выбор Свердловской области как субъекта Российской Федерации одного из прямо предусмотренных на уровне федерального закона варианта порядка избрания главы муниципального образования и определение его места в системе организации муниципальной власти, в частности, в отношении расположенных на территории данного субъекта Российской Федерации муниципальных районов и городских округов, что является реализацией норм указанного федерального закона в установленном этим же законом порядке.

Поименованным областным законом для муниципальных районов и городских округов, расположенных на территории Свердловской области, введена единая модель организации муниципальной власти, предусматривающая избрание глав муниципального района и городского округа представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Данный вариант порядка избрания главы муниципального образования закреплен на федеральном уровне и нашел свое отражение в законе субъекта Российской Федерации.

Суждение административного истца о том, что такое правовое регулирование, установленное законом Свердловской области, лишает население возможности самостоятельно определить организационный механизм осуществления власти в муниципальном образовании, а также ущемляет избирательные права проживающих на соответствующей территории граждан, исключая избрание глав муниципальных районов и городских округов непосредственно населением путем муниципальных выборов, обусловлено, по существу, не созданием для заявителя каких-либо препятствий в реализации ее прав и свобод, связанных с участием в осуществлении местного самоуправления, а лишь целями защиты общественно-политического интереса, как он понимается заявителем, путем возможного преодоления ясно выраженной воли высшего представительного органа государственной власти Свердловской области, волеизъявлением участников референдума.

Вместе с тем согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Референдум как голосование граждан Российской Федерации по вопросам государственного значения и свободные выборы как способ формирования органов народного представительства и других выборных органов публичной власти, будучи равноценными и дополняющими друг друга формами непосредственной демократии, в то же время имеют свои

особенности, что обязывает при определении в контексте положений Конституции Российской Федерации возможностей их использования исходить из того, что референдум не может подменять органы народного представительства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года № 10-П, от 21 марта 2007 года № 3-П и от 6 декабря 2018 года № 44-П).

Данному выводу корреспондирует позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая в Рекомендации 1704 (2005) от 29 апреля 2005 года обращает внимание на то, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, однако референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права (пункты 5 и 8).

Таким образом, вывод судов нижестоящих инстанций о том, что вопрос «Поддерживаете ли вы принятие закона Свердловской области «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области», согласно которому главы муниципальных районов, городских округов (за исключением городских округов, являющихся ЗАТО), глава Екатеринбурга будут избираться на муниципальных выборах и возглавлять местную администрацию?» не отвечает критериям допустимости его вынесения на референдум субъекта Российской Федерации, установленным статьей 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьей 3 Закона Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области», является правильным, в связи с чем суды обоснованно отказали в удовлетворении административных исковых требований об отмене принятого в установленном законом порядке постановления Законодательного Собрания Свердловской области № 3106-ПЗС.

Постановление Избирательной комиссии Свердловской области от 7 апреля 2021 года № 9/31, которым отказано в регистрации инициативной группы по проведению референдума Свердловской области по указанному вопросу, также обоснованно признано судами законным, поскольку оно принято с соблюдением установленного порядка на основании пунктов 11 и 12 статьи 36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пунктов 11 и 12 статьи 7 Закона Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области».

При таких обстоятельствах оснований для отмены обжалуемых судебных актов по доводам, изложенным в кассационной жалобе, не имеется, поскольку данные доводы основаны на неверном толковании норм

материального права, повторяют позицию административного истца при рассмотрении и разрешении административного дела в судах первой и апелляционной инстанций.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Свердловского областного суда от 19 мая 2021 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 24 августа 2021 года оставить без изменения, кассационную жалобу Мангилевой Веры Борисовны – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи