

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 16-Г02-3

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации <...> рассмотрела в судебном заседании от 21 марта 2002 г. гражданское дело по заявлению Шевченко Александра Сергеевича о признании недействительными Закона Волгоградской области № 630-ОД от 15 ноября 2001 г. «О совмещении дня голосования на выборах депутатов Волгоградской областной Думы с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», постановления Волгоград-

ской областной Думы № 17/373 от 1 ноября 2001 г. «О Законе Волгоградской области «О совмещении дня голосования на выборах депутатов Волгоградской областной Думы с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и компенсации морального вреда

по кассационной жалобе Шевченко А.С. на решение Волгоградского областного суда от 11 января 2002 г., которым в удовлетворении заявленных требований отказано.

## Комментарий

### НЕ ДОЖИДАЯСЬ НАЗНАЧЕНИЯ ВЫБОРОВ В ГОСДУМУ

Конституция Российской Федерации закрепила за гражданами право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32). Сроки полномочий органов государственной власти субъектов РФ устанавливаются уставами, законами этих субъектов. При этом, согласно пункту 1 статьи 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливаемый срок полномочий органов государственной власти, а также срок однократно избранных депутатов не может быть более пяти лет. Данный Федеральный закон запрещает изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих органов или избираемых депутатов (пункт 2 статьи 8).

Впервые положение о возможности изменения срока полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сторону их продления или сокращения было введено 30 марта 1999 г., но только на случай совмещения дня голосования на указанных выборах с днем голосования на федеральных выборах. В законе специально оговаривалось, что эта норма действует только до 1 мая 2001 года. 10 июля 2001 г. срок ее действия был продлен до 1 мая 2004 г. и было увеличено до одного года время, на которое возможно изменение срока полномочий.

Таким образом, на сегодняшний день федеральное законодательство содержит две нормы, противоречащие друг другу. Это положение пункта 2 статьи 8 Федерального закона, запрещающее изменение сро-

ка полномочий, и положение пункта 7 статьи 66, допускающее такого рода изменения.

Возникает вопрос: в каких случаях применяется положение пункта 7 статьи 66? Представляется, что основанием для решения вопроса об изменении срока полномочий органов государственной власти субъектов РФ является, в первую очередь, решение соответствующего органа о назначении дня голосования на федеральных выборах. Иными словами, изначально должен быть установлен день голосования на выборах Президента РФ или депутатов Государственной Думы. Только после этого можно решать вопросы о совмещении с данным днем конкретного дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта РФ и, уже как следствие этого совмещения, – о прод-

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Толчеева Н.К., объяснения Шевченко А.С., поддержавшего кассационную жалобу, возражения по доводам жалобы представителей Волгоградской областной Думы Козюка М.Н. и администрации Волгоградской области Головачевой Н.В., Судебная коллегия

установила:

Шевченко А.С. обратился в Волгоградский областной суд с заявлением о признании недействительными указанных выше нормативных актов, в силу которых совмещен день голосования на выборах депутатов Волгоградской областной Думы с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 2003 г., однократно продлен срок полномочий депутатов Волгоградской областной Думы на один год. По мнению заявителя, обжалуемые акты приняты с нарушением федерального и областного законодательства, незаконно продлевают срок полномочий депутатов, избранных 13 декабря 1998 г., нарушают права избирателей Волгоградской области. Заявитель просил также компенсировать моральный вред в сумме 200000 рублей, причиненный ему вследствие издания указанных актов.

Судом постановлено вышеприведенное решение, об отмене которого просит Шевченко А.С., считая его незаконным.

Обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Как видно из дела, депутаты Волгоградской областной Думы были избраны 13 декабря 1998 г. на основании действующего законодательства сроком на четыре года, срок их полномочий истек 13 декабря 2002 г.

В соответствии с п. 2 ст. 8 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ, в редакции Федеральных законов от 30.03.1999 № 55-ФЗ, от 10.07.2001 № 89-ФЗ, «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих органов или избранных депутатов не допускается.

Однако в силу п. 7 ст. 66 этого Федерального закона в целях совмещения дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти либо с днем голосования на иных выборах, проводимых в соответствии с федеральными законами на территории Российской Федерации в целом, на основании международных договоров допускается однократное продление или сокращение не более чем на один год сроков полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

лении или сокращении срока полномочий.

В соответствии с пунктом 2 статьи 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы является первое воскресенье после дня, когда истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. Теоретически выборы действительно должны быть назначены на 21 декабря 2003 года. Но это только теоретически. На практике возможны и другие ситуации. Например, если Президент РФ в установленные законом сроки не назначит указанные выборы, то, согласно пункту 3 названной статьи, выборы проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Государственной Думы. Это значит, что день голосования на указанных выборах может приходиться на декабрь 2003 или январь 2004 года.

Другая ситуация – роспуск Государственной Думы. Тогда выборы пройдут ранее 21 декабря 2003 года.

Следовательно, пока выборы депутатов Государственной Думы не назначены, утверждать, что они состоятся именно 21 декабря 2003 г. неправомерно.

Теперь обратимся к документу. Депутаты Волгоградской областной Думы были избраны 13 декабря 1998 г. сроком на четыре года. Срок их полномочий истек 13 декабря 2002 года. 22 июня 2001 г. в Закон Волгоградской области «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы» были внесены изменения, увеличивающие срок полномочий депутатского корпуса до пяти лет. Можно было ожидать, что данная правовая норма затронет только вновь избранных депутатов. Однако действующие депутаты решили этот вопрос по-другому, продлив срок своих полномочий в целях совмещения с предстоящими в декабре 2003 г. выборами депутатов Государственной Думы. Но, повторимся, федеральные выборы могут пройти и

в январе 2004 года. Тогда решение о продлении срока полномочий не укладывается и в установленный пунктом 7 статьи 66 Федерального закона год.

Представляется, что Закон Волгоградской области от 3 октября 2001 г., определивший днем голосования на выборах депутатов областной Думы четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах, был принят во внимание неправомерно. По существу, этот закон также изменяет срок полномочий избранных депутатов и поэтому, согласно пункту 3 статьи 8 Федерального закона, вступает в силу после истечения срока полномочий действующего органа государственной власти. Следовательно, при решении данного вопроса о назначении выборов необходимо было руководствоваться частью 1 статьи 3 Закона Волгоградской области «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы» в прежней редакции, в соответствии с которой днем выборов является первое воскресенье после истечения срока, на который были избра-

Оспариваемым Законом области срок полномочий депутатов Волгоградской областной Думы в указанных целях был продлен однократно на один год, что соответствует названной статье Федерального закона. При этом предельный срок полномочий депутатов не превысил срок, определенный п. 1 ст. 8 Федерального закона.

В соответствии с Законом Волгоградской области от 27 декабря 1996 г. № 95, в редакции Закона области от 3 октября 2001 г., «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы» днем голосования является четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах депутатов областной Думы.

В 2002 году таким днем является 22 декабря, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации приходятся на 21 декабря 2003 года. В этой связи продление срока полномочий депутатов на один год не влечет превышения сроков.

При таком положении областной суд обоснованно признал обжалуемые акты соответствующими федеральному законодательству и не нарушающими избирательные права заявителя.

Судом не установлено каких-либо существенных нарушений правовых актов, регулирующих порядок нормотворческого процесса, которые могли бы повлиять на волеизъявление депутатов законодательного органа.

Ссылки в кассационной жалобе на нарушение процедуры рассмотрения законопроекта профильным комитетом Думы, пунктуационные и стилистические недостатки Закона, не имеют правового значения.

Исходя из конституционного принципа разделения властей, суды не вправе вмешиваться в нормотворческую деятельность соответствующих органов государственной власти, контролировать процедуру подготовки ими проектов правовых актов, определять содержание и редакцию издаваемых актов.

Юридически значимые обстоятельства определены и установлены судом полно и правильно, решение соответствует нормам материального права и принято с соблюдением норм процессуального права, предусмотренных ст. 306 ГПК РСФСР оснований к его отмене в кассационном порядке не имеется.

Руководствуясь п. 1 ст. 305 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Волгоградского областного суда от 11 января 2002 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Шевченко Александра Сергеевича – без удовлетворения.

ны депутаты областной Думы. Таким образом, день голосования на выборах депутатов Волгоградской областной Думы должен приходиться на 15 декабря 2002 года.

Безусловно, проведение совмещенных выборов повышает активность избирателей и экономит бюджетные деньги. Однако, судя по тому, что это положение не носит постоянного характера, оно должно иметь другие цели. Какие? Может быть, речь идет о том, чтобы путем изменения срока полномочий в конечном итоге добиться, как правило, проведения региональных и федеральных выборов в один день? Однако и эта задача нереальная, поскольку по Конституции срок полномочий Президента РФ и Государственной Думы установлен в четыре года, а срок полномочий органов государственной власти субъектов РФ – до пяти лет.

Верховный Суд РФ, соглашаясь с принятым Волгоградской областной Думой законом о продлении срока своих полномочий, ссылается на то, что увеличение срока полномочий не превышает срок (не

более пяти лет), установленный пунктом 1 статьи 8 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. С данной позицией трудно согласиться. Дело в том, что пункт 7 статьи 66 Федерального закона как раз разрешает увеличивать срок полномочий не более чем на год, независимо от того, какой срок полномочий имеет орган – четыре года или пять лет.

В заключение хотелось бы отметить, что, принимая данную норму, законодатель не предусмотрел возможности ее вхождения в противоречие с другими нормами Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, в частности, с пунктом 2 статьи 8, согласно которому не допускается изменение сроков полномочий, а также со статьей 10. В этой статье говорится, что голосование должно быть проведено не позднее чем через 180 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Что касается выборов депутатов Государственной Думы, то в соответствии с пунктом 2 статьи 5 Федерального закона «О выборах депу-

татов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за пять месяцев и не позднее чем за четыре месяца до дня голосования. Из этого следует, что узнать дату голосования на выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва можно будет только в июле–августе 2003 года.

Именно несогласованность действующих норм права порождает практику, когда в субъектах РФ, не дожидаясь назначения дня голосования на соответствующих выборах, необоснованно продлевают сроки полномочий выборных органов. Это, несомненно, негативно отражается на конституционных правах граждан и подрывает авторитет государственной власти.

**Рима Кузнецова,**  
руководитель Дирекции  
правовых программ  
Независимого института выборов