

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крыжова Сергея Борисовича на нарушение его конституционных прав абзацами первым и седьмым части 2-1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 1676-О · от 03.07.2018 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина

Крыжова Сергея Борисовича на нарушение его

конституционных прав абзацами первым и седьмым части 2-1

статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах

организации местного самоуправления в

Российской Федерации" город Санкт-Петербург 3 июля 2018 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,

С.М.Казанцева, 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 гражданина С.Б.Крыжова,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.Б.Крыжов оспаривает конституционность положений части 2-1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которым порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования; порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса (абзац первый); условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения (абзац седьмой).

Как следует из представленных материалов, С.Б.Крыжову, имеющему два высших образования (квалификация - "военный инженер по электронике" и "юрист") и опыт работы в органах государственной власти и органах местного самоуправления, конкурсной комиссией Сергиево-

Посадского муниципального района Московской области по проведению конкурса по отбору кандидатур на должность главы данного муниципального района было отказано в удовлетворении поданного им 10 ноября 2016 года заявления о допуске к участию в данном конкурсе в связи с тем, что согласно пункту 3.3 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Сергиево-Посадского муниципального района (утверждено решением Совета депутатов Сергиево-Посадского муниципального района Московской области от 19 октября 2016 года № 12/01-МЗ) кандидат допускается к участию в таком конкурсе при наличии, в частности, высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления

и (или) экономики (финансов).

Решением Сергиево-Посадского городского суда Московской области от 7 февраля 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 19 апреля 2017 года, отказ в допуске С.Б.Крыжова к участию в указанном конкурсе признан законным. Суды пришли к выводу о том, что возможность установления представительным органом муниципального образования дополнительных требований к профессиональному образованию лиц, претендующих на участие в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, закреплена в части 2-1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и что в данном случае административный истец этим требованиям не отвечает.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, как позволяющие представительному органу муниципального образования устанавливать произвольные требования к профессиональному образованию претендентов на должность главы муниципального образования и тем самым препятствовать равному допуску граждан к конкурсному отбору кандидатов на данную должность, противоречат статьям 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункт "в") и 72 (пункт "б" части 1) Конституции Российской Федерации.

2. Местное самоуправление, по смыслу определяющих его конституционно-правовой статус статей 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2) и 130 - 133 Конституции Российской Федерации, выступает обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность решении населением непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения. Органы местного самоуправления призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Конституция Российской Федерации, закрепляя в статье 131 (часть 1) право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, исходит из того, что это право в силу взаимосвязанных положений ее статей 15 (часть 2) и 72 (пункт "н" части 1) должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе общих требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности к способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п. Тем самым предполагается, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, что органы государственной власти оказывают на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных принципов организации муниципальной власти, обусловленных конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению, и учитывающих необходимость достижения с участием местного самоуправления конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П , от 30 ноября 2000 года № 15-П и от 18 мая 2011 года № 9-П ; определения от 5 марта 2009 года № 375-О-О , от 8 апреля 2010 года № 454-О-О, от 1 июня 2010 года № 830-О-О , от 7 февраля 2012 года № 275-О-О и от 9 декабря 2014 года № 2744-О).

Законодательное регулирование общих принципов организации системы органов местного самоуправления, в свою очередь, не может быть произвольным и должно соотноситься с конституционными основами местного самоуправления в Российской Федерации, включая обеспечение справедливых и равных условий участия граждан в решении вопросов местного

значения, в том числе путем замещения муниципальных должностей.

Обращаясь ранее к вопросам, связанным с замещением должности главы муниципального образования, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что Конституция Российской Федерации прямо не называет главу муниципального образования в числе органов и должностных лиц публичной власти, избираемых населением напрямую, и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость установления соответствующего законодательного регулирования; в частности, учитывая объективные особенности муниципальных районов как публично-территориальных единиц, которые составляют верхний уровень территориальной организации местного самоуправления и интегрированы в механизм реализации публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение, федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность воспроизведения в законе субъекта Российской Федерации единственно возможного из предусмотренных федеральным законом, в том числе отличного от прямых муниципальных выборов, порядка замещения должности глав таких муниципальных образований, как муниципальный район, и определения их места в структуре органов местного самоуправления (Постановление от 1 декабря 2015 года № 30-П ; Определение от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О).

При этом в целях обеспечения дополнительных гарантий реализации населением права на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления и формирование наиболее оптимального в местных условиях организационного механизма муниципальной власти федеральный законодатель правомочен предусмотреть возможность установления на уровне муниципальных образований определенных дополнительных (конкретизированных) квалификационных требований, подлежащих учету при решении вопроса о замещении должности главы муниципального образования. Такое законодательное регулирование должно отвечать общеправовому принципу формальной определенности, исключать противоречивое толкование и правоприменение и не допускать создания произвольных препятствий для доступа к замещению этой должности вопреки конституционным принципам равенства и соразмерности (статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). Возможные же содержательные различия в дополнительных требованиях, закрепленных в принимаемых на уровне местного самоуправления нормативных правовых актах в разных муниципальных образованиях, не могут расходиться с конституционными требованиями, предъявляемыми к определению порядка и условий осуществления права на участие в местном самоуправлении.

3. Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации нормотворческие полномочия, закрепил в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" общие правовые и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также гарантии его осуществления (преамбула). К ним относятся и правила замещения должности главы муниципального образования.

Так, статьей 36 названного Федерального закона предусмотрена возможность избрания главы муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (пункт 1 части 2), порядок же проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования (абзац первый части 2-1). При этом условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения (абзац седьмой части 2-1).

При оценке приведенных законоположений в части установления соответствующих дополнительных

профессиональных требований следует учитывать, что, хотя какие-либо специальные критерии определения таких требований федеральным законодателем напрямую не оговариваются, неограниченная свобода усмотрения представительного органа муниципального образования при этом не предполагается. Пределы его дискреции очерчиваются как общими положениями, касающимися профессиональных требований к кандидату, так и вытекающими из названных законоположений дополнительными требованиями, связанными с проведением соответствующего конкурса: сам смысл введения таких требований применительно к конкурсу на замещение должности главы муниципального образования, являющегося высшим должностным лицом муниципального образования и возглавляющего местную администрацию (часть 1 и пункт 5 части 2 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), состоит в создании условий для замещения этой должности квалифицированным лицом, чей уровень и качество профессиональной подготовки отвечают объективной специфике данной муниципальной должности.

В связи с этим федеральным законодателем не исключается конкретизация на уровне местного самоуправления дополнительных профессиональных требований путем указания на подлежащее учету при проведении конкурса наличие у лица высшего образования по определенной специальности (специальностям), что характеризует данное лицо в качестве обладающего компетенцией, позволяющей успешно решать возложенные на него как занимающего соответствующую муниципальную должность административно-управленческие, финансово-экономические и иные публично-хозяйственные задачи, связанные с жизнеобеспечением населения по месту жительства и исполнением органами местного самоуправления отдельных возложенных на них государственных полномочий.

Вместе с тем в силу прямого указания федерального законодателя нельзя упускать из виду значение таких требований в соответствующей конкурсной процедуре: не будучи неким заградительным барьером для допуска кандидатов к участию в данной процедуре, они призваны обеспечить учет профессиональных характеристик конкретного кандидата, предпочтительных для осуществления полномочий главы муниципального образования в данной публично-территориальной единице, непосредственно в ходе самого конкурсного отбора, что может дать ему некоторое преимущество перед другими кандидатами при прочих равных условиях.

Такого же понимания абзаца седьмого части 2-1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" придерживается и Верховный Суд Российской Федерации: как указано в апелляционном определении его Судебной коллегии по административным делам от 24 мая 2017 года № 8-АПГ17-7, правовая конструкция данной нормы предполагает, что установленное в ней право представительного органа муниципального образования может быть реализовано исключительно в рамках полномочий по утверждению порядка проведения конкурса и, как следствие, - по определению условий конкурса, на соответствие которым кандидат и представленные им документы подлежат оценке конкурсной комиссией; следовательно, факт соответствия либо несоответствия кандидата требованиям, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения и переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (в случае принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации), может быть учтен конкурсной комиссией в случае включения таких требований в условия конкурса при принятии решения по результатам его проведения, но не может являться основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе.

4. Соответственно, оспариваемые заявителем законоположения не исключают возможности установления представительным органом муниципального образования разумно обоснованных недискриминационных требований, предъявляемых в том числе к уровню образования и квалификации лица, участвующего в конкурсе на замещение должности главы муниципального

образования, притом что наличие (отсутствие) соответствующих профессиональных характеристик в любом случае не может служить условием самого участия в конкурсном отборе.

Дополнительные профессиональные требования к лицу, которое претендует на должность главы муниципального образования, предъявляемые в том или ином муниципальном образовании и подлежащие учету при проведении конкурса на замещение указанной должности, как определяемые нормативным правовым актом представительного органа данного муниципального образования, не могут служить предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации, а должны оцениваться судами общей юрисдикции в процедурах административного судопроизводства.

Не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", и проверка законности и обоснованности судебных решений, вынесенных по конкретному делу.

Таким образом, поскольку оспариваемые заявителем законоположения не содержат неопределенности с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации, его жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающая требованиям допустимости, закрепленным в статьях 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 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 гражданина Крыжова Сергея Борисовича, 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 на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

№ 1676-О