По жалобе муниципального образования - городского округа "Город Омск" на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым части 2-1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 2052-О · от 20.09.2018 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
по жалобе муниципального образования - городского округа
"Город Омск" на нарушение конституционных прав и свобод
абзацем первым части 2-1 статьи 36 Федерального закона
"Об общих принципах организации местного самоуправления в
Российской Федерации" город Санкт-Петербург 20 сентября 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 муниципального образования - городского округа "Город Омск",
у с т а н о в и л:
1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации муниципальное образование - городской округ "Город Омск", действующее в лице Омского городского Совета, оспаривает конституционность абзаца первого части 2-1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которому 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.
Как следует из представленных материалов, решением Омского областного суда от 1 июня 2017 года (оставлено без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2017 года) признаны противоречащими федеральному законодательству, в частности абзацу первому части 2-1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", положения пункта 3 части 1 и части 5 статьи 10 решения Омского городского Совета от 15 февраля 2017 года № 512 "О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска". В соответствии с данными положениями кандидат на должность Мэра города Омска представляет конкурсной комиссии составленную в произвольной форме программу действий на этой должности, содержащую задачи, решение которых планируется кандидатом, и описание действий, которые необходимо совершить для решения поставленных задач.
Принимая такое решение по итогам рассмотрения административного искового заявления гражданина, получившего на основании названного муниципального нормативного акта отказ в регистрации кандидатом на должность Мэра города Омска вследствие непредставления в том числе

программы действий на этой должности, суд указал, что федеральным законодательством обязанность кандидата на должность главы муниципального образования представлять такого рода документ не предусмотрена, а муниципальное образование не наделено полномочием устанавливать для кандидатов дополнительные ограничения на допуск к участию в конкурсном отборе, помимо предусмотренных федеральным законодательством ограничений пассивного избирательного права для выборных должностных лиц местного самоуправления. Суд констатировал, что муниципальное образование вышло за пределы своей компетенции, произвольно установив дополнительную обязанность для кандидатов на стадии подачи документов и регистрации кандидатов. Кроме того, адресованное кандидатам требование представить программу действий допускает необоснованно широкие пределы усмотрения конкурсной комиссии ввиду отсутствия каких-либо критериев оценки соответствующих программ.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 года Омскому городскому Совету отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в заседании суда надзорной инстанции.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение противоречит статьям 1 (часть 1), 3 (часть 2), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, содержит неопределенность в вопросе о правомочности представительного органа муниципального образования вводить дополнительные требования (критерии отбора) в отношении кандидатов на должность главы муниципального образования.

2. Конституция Российской Федерации, исходя из понимания местного самоуправления как публично-территориальной самоорганизации жителей и неотъемлемой части механизма управления делами общества, признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 3, часть 2; статья 12; статья 32, части 1 и 2), а также закрепляет право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (статья 131, часть 1); вместе с тем данное 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.

Как это вытекает из Конституции Российской Федерации, определяющей основные начала организации и деятельности муниципальной власти, но не регламентирующей правила формирования конкретных органов местного самоуправления, установление требований, которым должны отвечать структура таких органов, порядок (способы) замещения муниципальных должностей, составляет прерогативу федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации, действующих в рамках совместного ведения. Принимаемые же в последующем и относящиеся к этим вопросам нормативные акты органов местного самоуправления не должны противоречить закону.

Конституция Российской Федерации, как уже высказывался Конституционный Суд Российской Федерации, не называет главу муниципального образования в числе избираемых непосредственно населением органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования соответствующих вопросов; учитывая же объективные особенности городского округа как обладающего социальной, транспортной и иной инфраструктурой, обусловливающей особую роль этой публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного развития субъекта Российской Федерации и являющейся материальной основой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского округа всей совокупности вопросов местного значения, а также для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, федеральный

законодатель вправе предусмотреть возможность воспроизведения законом субъекта Российской Федерации единственного из предусмотренных федеральным законом вариантов, в том числе отличного от муниципальных выборов, порядка замещения должности главы муниципального образования - городского округа (Постановление от 1 декабря 2015 года № 30-П).
Не исключается при этом и возможность установления на основании закона представительным органом местного самоуправления дополнительных (конкретизирующих) квалификационных характеристик, подлежащих учету при принятии решения о замещении названной должности конкретным лицом, что, однако, должно отвечать общеправовому принципу формальной определенности правового регулирования, исключать противоречивое толкование и правоприменение и не создавать произвольные препятствия для доступа к замещению должности вопреки конституционным принципам равенства, соразмерности и допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом (статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).
3. Закрепив в статье 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 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), федеральный законодатель отнес установление порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования к полномочиям представительного органа 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).
Раскрывая конституционно-правовое содержание приведенных законоположений, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 3 июля 2018 года № 1676-О сформулировал следующие правовые позиции. Хотя в данных нормах напрямую не оговариваются какие-либо специальные критерии определения дополнительных требований, предъявляемых к лицам, претендующим на замещение должности главы муниципального образования, 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 норм 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, 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 не исключается конкретизация на уровне местного самоуправления дополнительных профессиональных требований, но необходимо принимать во внимание, что такие требования, не будучи неким заградительным барьером для допуска кандидатов к участию в данной процедуре, призваны обеспечить учет профессиональных характеристик конкретного кандидата, предпочтительных для осуществления полномочий главы муниципального образования в соответствующей 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", как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, придерживается и Верховный Суд Российской

Федерации, согласно правовой позиции которого конструкция данной нормы предполагает, что установленное в ней право представительного органа муниципального образования может быть реализовано исключительно в рамках осуществления 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; тем самым 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 о том 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 (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам от 24 мая 2017 года № 8-АПГ17-7).

Соответственно, поскольку конкурсный порядок замещения должности главы муниципального образования связан с необходимостью выявления и объективной оценки профессиональных качеств, значимых для осуществления возложенных на него полномочий, в том числе на основе выяснения и сопоставления позиций претендентов на эту должность по предполагаемым решениям актуальных вопросов жизни и деятельности местного сообщества, обеспечения сбалансированного развития муниципального образования, постольку абзац первый части 2-1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", рассматриваемый в системе нормативного регулирования, не исключает введения представительным органом муниципального образования разумно обоснованных и недискриминационных требований (критериев), которые преследовали бы цель обеспечить эффективность и прозрачность конкурсной процедуры; но такие требования в любом случае не могут служить условием самого по себе участия в конкурсном отборе - отказ в допуске к нему определяется, в рамках действующего правового регулирования, исключительно наличием установленных федеральным законом ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления (абзац второй части 2-1 той же статьи).

4. Ставя под сомнение конституционность оспариваемой нормы, заявитель связывает предполагаемое нарушение ею конституционных прав в конкретном деле с тем, что она в силу присущей ей, по его мнению, неопределенности позволила в судебном порядке признать недействующим закрепленное в отношении кандидатов на должность Мэра города Омска требование представить программу действий на этой должности, содержащую задачи, решение которых планируется кандидатом, и описание действий, которые необходимо совершить для решения поставленных задач.

Между тем оспариваемое законоположение не ограничивает представительный орган муниципального образования в выборе конкретных средств выявления профессиональных характеристик кандидатов в ходе конкурсного отбора, включая представление кандидатами документов, касающихся перспектив развития муниципального образования, в том числе в виде программных документов, позволяющих оценить как видение кандидатом существующих проблем и путей их решения, так и адекватность предлагаемых им мер имеющимся ресурсам. Но при этом не предполагается, что непредставление такого рода документов может стать преградой для допуска к участию в конкурсе. Обращаясь к использованию подобных средств конкурсного отбора, представительный орган муниципального образования должен с достаточной степенью ясности и полноты определить формальные и содержательные требования, предъявляемые к соответствующим документам, с тем чтобы в интересах обеспечения равенства требований к кандидатам исключить возможность их произвольного учета в ходе конкурсного отбора.

В деле же с участием заявителя судебные органы, признавая положения пункта 3 части 1 и части 5

статьи 10 решения Омского городского Совета "О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска" недействующими, исходили из того, что эти положения - вопреки части 2-1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - создают дополнительное ограничение на стадии допуска к участию в конкурсе на должность Мэра города Омска, поскольку в ходе конкретной конкурсной процедуры позволили отказать в регистрации в качестве кандидата претенденту, не представившему программу действий на этой должности. Кроме того, судами установлено, что по причине отсутствия конкретных требований, которым должна соответствовать такая программа, данные нормативные положения позволили другим кандидатам представить программы, значительно отличающиеся по объему, содержанию, структуре, в связи с чем невозможно соотнести задачи и конкретные действия кандидата, указанные в программе, с какими-либо объективными и единообразными критериями.

Таким образом, абзац первый части 2-1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не может расцениваться как нарушающий конституционные права местного самоуправления. Установленные же в конкретном муниципальном образовании требования, предъявляемые к порядку проведения конкурса на замещение должности главы муниципального образования и определяемые нормативным актом представительного органа муниципального образования, не могут служить предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации, они 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.

Следовательно, жалоба муниципального образования - городского округа "Город Омск" не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающая требованиям допустимости обращений, 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 муниципального образования - городского округа "Город Омск", 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
№ 2052-О