



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 48-АПА19-21

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

10 декабря 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.

при секретаре

Луговой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе Щербакова Ярослава Евгеньевича на решение Челябинского областного суда от 22 июля 2019 года, которым отказано в удовлетворении его административного иска о признании недействующим решения Челябинской городской Думы от 18 декабря 2018 года № 47/4 «Об утверждении положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., возражения против удовлетворения апелляционной жалобы представителей Челябинской городской Думы Ган О.С. и Легоньковой Н.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что решение суда подлежит отмене в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Челябинской городской Думой 18 декабря 2018 года принято решение № 47/4, пунктом 1 которого утверждено положение о порядке проведения

конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска (далее также – Положение).

Нормативный правовой акт размещен 19 декабря 2018 года на официальном сайте Челябинской городской Думы (<http://www.chelduma.ru>), а также опубликован 19 и 20 декабря 2018 года в изданиях «Вечерний Челябинск» № 97, «Сборник правовых актов Челябинской городской Думы первого созыва», № 43, соответственно.

Названное Положение определяет состав, порядок формирования, полномочия конкурсной комиссии, квалификационные требования к кандидатам на должность главы города Челябинска, а также порядок назначения и проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска.

Пунктом 24 раздела VI Положения установлено, что для кандидата на должность главы города Челябинска является предпочтительным наличие высшего профессионального образования и следующих профессиональных знаний и навыков в области законодательства Российской Федерации и Челябинской области:

- знание Конституции Российской Федерации;
- знание Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- знание Устава (Основного Закона) Челябинской области и Устава города Челябинска;
- знание основных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», законов Челябинской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- навыки управленческой деятельности.

Согласно подпункту 7 пункта 25 раздела VII Положения кандидат представляет техническому секретариату справку о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования.

Конкурс проводится в форме испытания. На конкурсе конкурсная комиссия оценивает зарегистрированных кандидатов на основании представленных ими документов, а также с учетом результатов конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных качеств зарегистрированных кандидатов, включая индивидуальное собеседование и (или) тестирование. Зарегистрированным кандидатам может быть предложено представить программу социально-

экономического развития города Челябинска (пункт 32 раздела IX Положения).

Пунктом 33 раздела IX Положения предписано, что во время проведения конкурса документов и индивидуального собеседования в обязательном порядке оценивается уровень навыков управленческой деятельности и профессиональных знаний в области законодательства Российской Федерации и законодательства Челябинской области согласно Закону Челябинской области от 28 декабря 2016 года № 488-ЗО «О требованиях к уровню профессионального образования, профессиональным знаниям и навыкам, являющимся предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области, и о признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области».

Члены конкурсной комиссии при оценке зарегистрированных кандидатов руководствуются следующими критериями:

1) уровень профессиональных правовых знаний:

- Конституции Российской Федерации;

- Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- Устава (Основного Закона) Челябинской области и Устава города Челябинска;

- основных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», законов Челябинской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

2) уровень профессиональных знаний о развитии местного самоуправления в городе Челябинске, взаимодействии органов государственной власти Челябинской области и органов местного самоуправления;

3) навыки управленческой деятельности, в частности, наличие опыта управленческой деятельности на руководящих должностях в организациях, государственных органах, органах местного самоуправления, а также деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, являющегося работодателем;

4) степень логичности, полноты и структурированности информации в представленной зарегистрированным кандидатом программе социально-экономического развития города Челябинска (при наличии), взаимосвязь ее положений с актуальными задачами и деятельностью органов

государственной власти Челябинской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области по улучшению основных экономических показателей, повышению благосостояния и качества жизни жителей города Челябинска; степень владения соответствующей информацией, наглядность и грамотность ее изложения;

5) правильность, полнота, четкость, логическая последовательность выступлений зарегистрированных кандидатов и их ответов на вопросы членов конкурсной комиссии.

Индивидуальное собеседование с зарегистрированным кандидатом проводится в отсутствие других зарегистрированных кандидатов.

По итогам индивидуального собеседования члены конкурсной комиссии оценивают каждого зарегистрированного кандидата с учетом критериев, изложенных в настоящем пункте.

После завершения индивидуального собеседования с каждым из зарегистрированных кандидатов членами конкурсной комиссии осуществляется коллегиальное обсуждение результатов собеседования, по итогам которого председатель конкурсной комиссии выносит на голосование вопрос об определении победителей конкурса.

По каждому зарегистрированному кандидату проводится отдельное голосование конкурсной комиссии.

При этом победителями конкурса признаются не менее двух зарегистрированных кандидатов, набравших по итогам голосования наибольшее число голосов членов конкурсной комиссии.

В качестве приложения № 1 к Положению утверждена форма объявления о приеме документов для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска.

Щербаков Я.Е. обратился с административным иском заявлением, уточнив требования, просил признать недействующим решение Челябинской городской Думы от 18 декабря 2018 года № 47/4 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска», ссылаясь на нарушение процедуры его принятия, поскольку проект решения не был опубликован в установленном порядке. Также, по мнению административного истца, пункты 24, 32, 33 Положения не отвечают критериям точности, ясности и недвусмысленности, т.е. не являются в достаточной степени определенными по своему содержанию, что выражается в отсутствии конкретных требований к кандидатам и четких критериев оценки участников конкурса для признания их победителями конкурса, закрепленное в подпункте 7 пункта 25 Положения требование о предоставлении справки о наличии (отсутствии) судимости является дискриминационным и противоречит пункту 2.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», форма объявления о приеме документов для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность

главы г. Челябинска (приложение № 1 к Положению) в нарушение требований пункта 2.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит конкретных условий проведения конкурса, а также предоставляет возможность выбора таких условий для конкурсной комиссии.

Решением Челябинского областного суда от 22 июля 2019 года отказано в удовлетворении административного иска Щербакова Я.Е.

В апелляционной жалобе Щербаков Я.Е. просит решение суда отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, представителями Челябинской городской Думы, прокуратурой Челябинской области представлены возражения.

Административный истец Щербаков Я.Е., извещенный о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание не явился.

На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, с учетом положений частей 8, 9 статьи 96 названного кодекса Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившегося административного истца.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующим выводам.

Согласно части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

В силу пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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.

Согласно пункту 2 статьи 33 Устава города Челябинска глава города Челябинска избирается на пять лет Челябинской городской Думой из числа

кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет администрацию города Челябинска.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска, общее число членов конкурсной комиссии устанавливаются решениями Челябинской городской Думы.

Во исполнение предоставленных полномочий Челябинской городской Думой принято решение, которым утверждено положение о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска, оспариваемое в части Щербаковым Я.Е.

Разрешая заявленные требования, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят Челябинской городской Думой в пределах предоставленных полномочий, с соблюдением порядка принятия данного правового акта, введения его в действие.

При этом судом обоснованно отклонен довод административного истца о нарушении процедуры принятия оспариваемого решения.

На основании представленных в материалы дела сведений суд установил, что проект оспариваемого Положения был размещен на официальном сайте Челябинской городской Думы в сети «Интернет», процедура принятия данного нормативного правового акта административным ответчиком соблюдена.

В соответствии с абзацем вторым части 2.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления.

В статье 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» приведен перечень обстоятельств, при наличии которых гражданин Российской Федерации не может реализовать свое пассивное избирательное право. Так, не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости; осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости; осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на

таких лиц не распространяется действие подпунктов «а.1» и «а.2» пункта 3.2 данной статьи.

При рассмотрении требований административного истца о противоречии оспариваемого Положения в части, предусматривающей предоставление кандидатом справки о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, суд первой инстанции учел приведенные правовые нормы и правомерно отклонил основанные на неправильном толковании норм материального права доводы административного истца о противоречии федеральному законодательству подпункта 7 пункта 25 Положения.

Вместе с тем нельзя согласиться с выводом суда об отказе в удовлетворении требований о признании не действующими пункта 24 Положения и абзаца пятого приложения № 1 к Положению – формы объявления о приеме документов для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска в той мере, в которой ими устанавливается предпочтение для участвующих в конкурсе на замещение должности главы города Челябинска кандидатов, имеющих профессиональные знания и навыки в области законодательства перечисленного в них, без проверки их на соответствие федеральному законодательству по мотиву того, что они дословно воспроизводят требования статьи 1 Закона Челябинской области от 28 декабря 2016 года № 488-ЗО «О требованиях к уровню профессионального образования, профессиональным знаниям и навыкам, являющимся предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области, и о признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области» (далее – Закон Челябинской области от 28 декабря 2016 года № 488-ЗО).

В соответствии с частью 2.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования.

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.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с

внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 3 июля 2018 года № 1676-О, 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 установление 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.

Как видно из вышеуказанных пункта 24 Положения и абзаца пятого приложения № 1 к Положению – формы объявления о приеме документов для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска, они при дословном воспроизведении нормы статьи 1 Закона Челябинской области от 28 декабря 2016 года № 488-ЗО, вместе с тем содержат другие положения, указывающие на наличие профессиональных знаний у кандидата, перечисленных в указанных нормах. Данные положения оспариваемого акта не отвечают критериям точности, ясности и недвусмысленности, то есть не являются в достаточной степени определёнными по своему содержанию, в той мере, в которой им устанавливается предпочтение для участвующих в конкурсе на замещение должности главы города Челябинска кандидатов, имеющих профессиональные знания и навыки лишь в области законодательства. При этом в этих нормах не раскрывается в каком объеме необходимы профессиональные знания нормативных правовых актов, какие положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», законов

Челябинской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, следует считать основными.

Отказывая в удовлетворении административного иска в части признания не действующими пункта 32 и подпункта 4 пункта 33 Положения, предусматривающих в том числе представление программы социально-экономического развития города Челябинска и требований к ее содержанию, суд ошибочно исходил из того, что ими не допускаются необоснованно широкие пределы усмотрения конкурсной комиссии при принятии соответствующих решений при оценке соответствия кандидатов предъявляемым требованиям.

Анализ приведенных пунктов и Положения в целом свидетельствует об отсутствии в них порядка, сроков и условий предоставления программы, не указано: на каком этапе может быть предложено представить программу, всем ли кандидатам может поступить такое предложение, отсутствуют требования к самой программе (составу, содержанию, объему).

Отсутствие конкретных требований, которым должна соответствовать такая программа, позволяют 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.

Кроме того является ошибочным суждение суда о соответствии подпунктов 1 и 2 пункта 33 Положения статье 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отсутствии оснований для признания данных норм недействующими.

Неопределенность в понимании содержания приведенных норм, а значит и в правоприменении, может возникать в связи с тем, что закрепленные в них критерии оценки кандидатов не отражают показатели, по которым определяются объем и качество необходимых знаний.

Критерий определенности правовой нормы как конституционное требование к законодателю был сформулирован в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР. Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона.

Неясность и неоднозначное толкование правовой нормы в силу разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации,

содержащихся в пункте 25 Постановления от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», является самостоятельным основанием для ее признания противоречащей федеральному законодательству и не действующей.

Подпункт 4 пункта 33 Положения устанавливает в качестве критерия оценки зарегистрированных кандидатов учет степени логичности, полноты и структурированности информации в представленной зарегистрированным кандидатом программе социально-экономического развития города Челябинска (при наличии), взаимосвязь ее положений с актуальными задачами и деятельностью органов государственной власти Челябинской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области по улучшению основных экономических показателей, повышению благосостояния и качества жизни жителей города Челябинска; степени владения соответствующей информацией, наглядность и грамотность ее изложения, что по мнению Судебной коллегии, нельзя отнести к четким, однозначным критериям, которые могут быть выражены в определенной оценке членами конкурсной комиссии, следовательно, допускает возможность неограниченного усмотрения со стороны членов данной комиссии.

По изложенным основаниям вышеуказанная норма подлежит признанию не действующей в полном объеме, в связи с чем решение суда в этой части подлежит отмене. Это же решение суда в части отказа Щербакову Я.Е. в удовлетворении административного иска о признании не действующими пунктов 24, пункта 32, подпунктов 1 и 2 пункта 33 Положения, абзаца пятого приложения № 1 к данному Положению – формы объявления о приеме документов для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска, также является незаконным по вышеуказанным основаниям и подлежащим отмене с принятием нового решения об удовлетворении административного иска о признании не действующими вышеприведенных норм в той мере, в которой ими устанавливается предпочтение для участвующих в конкурсе на замещение должности главы города Челябинска кандидатов, имеющих профессиональные знания и навыки в области законодательства, не установлен порядок и условия предоставления программы социально-экономического развития города Челябинска, а также требования к ней, а также в качестве критерия для оценки кандидатов на должность главы города Челябинска устанавливается наличие профессиональных правовых знаний.

Учитывая, что указанные нормы Положения до вынесения решения суда применялись, и на основании этого акта были реализованы права граждан, нормативный правовой акт в указанных частях подлежит признанию недействующим со дня вступления в законную силу настоящего решения.

В остальной части решение суда следует признать законным и обоснованным. По доводам апелляционной жалобы такое решение отменено

быть не может, поскольку они не свидетельствуют о нарушении судом норм материального и процессуального права влекущих отмену судебного акта.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Челябинского областного суда от 22 июля 2019 года в части отказа в удовлетворении административного иска Щербакова Я.Е. о признании не действующими пунктов 24, 32, подпунктов 1, 2 и 4 пункта 33 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска, абзаца пятого приложения № 1 к данному Положению – формы объявления о приеме документов для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска отменить, принять в данной части новое решение, которым признать не действующими с момента вступления в силу настоящего определения:

пункт 24 Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска, утвержденного решением Челябинской городской Думы от 18 декабря 2018 года № 47/4, и абзац пятый приложения № 1 к данному Положению – формы объявления о приеме документов для участия в конкурсе по отбору кандидатур на должность главы города Челябинска в той мере, в которой ими устанавливается предпочтение для участвующих в конкурсе на замещение должности главы города Челябинска кандидатов, имеющих профессиональные знания и навыки в области законодательства;

пункт 32 этого же Положения, в той мере, в которой не установлен порядок и условия предоставления программы социально-экономического развития города Челябинска, а также требования к ней;

подпункты 1, 2 пункта 33 этого же Положения в той мере, в которой в качестве критерия для оценки кандидатов на должность главы города Челябинска устанавливается наличие профессиональных правовых знаний.

подпункт 4 пункта 33 этого же Положения.

В остальной части решение Челябинского областного суда от 22 июля 2019 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Щербакова Я.Е. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи