

[Печать](#)

Решение по гражданскому делу

[Информация по делу №3а-32/2017 ~ М-45/2017](#)

Дело № 3а-32/17

ОМСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

РЕШЕНИЕ

Именем Российской Федерации

Омский областной суд в составе

председательствующего судьи Цериградских И.В.

при секретаре Батура Н.С.

с участием прокурора Свита М.Н.,

рассмотрев в открытом судебном заседании 1 июня 2017 г. в городе Омске административное дело по административному исковому заявлению Жаркова В. А. к Омскому городскому Совету о признании недействующим в части Решения Омского городского Совета от 15 февраля 2017 г. № 512 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска»,

у с т а н о в и л:

15 февраля 2017 г. Омским городским Советом принято Решение № 512 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска» (далее – Решение № 512). Текст документа официально опубликован в издании «Третья столица», № 6 (979) 16 февраля 2017 г., Решение № 512 вступило в силу на следующий день после опубликования, т.е. 17 февраля 2017 г.

В соответствии с частью 1 статьи 1 названного нормативного правового акта Решение № 512 регулирует порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска, в том числе порядок деятельности конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска и условия проведения конкурса.

Статьей 10 Решения № 512 предусмотрено, что кандидат представляет комиссии:

- 1) заявление об участии в конкурсе;
- 2) сведения о себе (в виде анкеты с приложениями);
- 3) программу действий на должности Мэра города Омска (пункты 1-3 части 1).

Согласно части 4 статьи 10 Решения № 512 к анкете прилагаются, в том числе:

заключение медицинской организации о наличии (отсутствии) заболевания, препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации или муниципальную службу, или ее прохождению, полученное не ранее чем за шесть месяцев до даты проведения первого этапа конкурса (пункт 4);

справка о наличии или отсутствии судимости, полученная не ранее чем за шесть месяцев до даты проведения первого этапа конкурса (пункт 5).

Программа действий кандидата на должность Мэра города Омска составляется в произвольной форме и должна содержать:

1) задачи, решение которых планируется кандидатом;

2) описание действий, которые необходимо совершить для решения поставленных задач (часть 5 Решения № 512).

Жарков В.А. обратился в суд с административным иском о признании указанного муниципального нормативного правового акта не действующим в части пункта 3 части 1, пунктов 4 - 5 части 4, части 5 статьи 10.

В обоснование заявленных требований указал, что им в конкурсную комиссию по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска были представлены документы в соответствии с требованиями статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Решением конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска от 10 апреля 2017 г. в регистрации на должность Мэра города Омска ему отказали со ссылкой на то обстоятельство, что им не представлен весь пакет документов.

Считает, что положения вышеназванного муниципального нормативного правового акта в части, предусматривающей обязанность кандидата на должность Мэра города Омска представить заключение медицинской организации, справку об отсутствии судимости и программу действий кандидата противоречат требованиям федерального законодательства, создают препятствия для участия в конкурсе и нарушают его права.

Одновременно Жарков В.А. заявил требования о признании незаконным решения конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска от 10 апреля 2017 г. об отказе ему в регистрации в качестве кандидата на должность Мэра города Омска (л.д. 5-11 том 1).

Определением Омского областного суда от 12 апреля 2017 г. административное исковое заявление Жаркова В.А. в части признания незаконным решения конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска от 10 апреля 2017 г. об отказе в регистрации в качестве кандидата на должность Мэра города Омска возвращено административному истцу с разъяснением права на обращение с указанными требованиями в районный суд г. Омска (л.д. 29- 32 том 1).

В судебном заседании представитель административного истца Юккерс И.В. требования поддержала, пояснила, что у Жаркова В.А. не было каких-либо препятствий для того, чтобы представить в конкурсную комиссию заключение медицинской организации и справку об отсутствии судимости, в соответствующие учреждения, которые могут выдать такие справки, он не обращался. Полагает, что конкурсная комиссия вправе сама запросить указанные документы для проверки подлинности сведений, который сообщил кандидат на должность Мэра города Омска в анкете.

Программа действий кандидата не представлена Жарковым В.А. в конкурсную комиссию, т.к. такая обязанность не предусмотрена федеральным законодательством.

Представитель Омского городского Совета Голушков Д.И. против удовлетворения заявленных требований возражал, ссылаясь на то, что оспариваемые нормы действующему федеральному законодательству не противоречат и не нарушают права Жаркова В.И. Указал, что оспариваемое Решение № 512 принято уполномоченным органом местного самоуправления с соблюдением предусмотренных порядка и процедуры его принятия, подписано должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями и официально опубликовано (письменный отзыв - л.д. 36-41 том 2).

Выслушав лиц, участвующих в деле, исследовав материалы дела, оценив нормативный правовой акт в оспариваемой части на его соответствие федеральному закону и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Свита М.Н., полагавшей, что административное исковое заявление не подлежит удовлетворению, суд приходит к следующим выводам.

Согласно части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого изъявления, 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 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на дату принятия оспариваемого нормативного акта) 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 части 2.1 названной статьи 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.

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 г. № 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 соответствии с частью 1 статьи 3 Закона Омской области от 6 ноября 2014 г. № 1674-ОЗ «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Омской области» глава муниципального образования Омской области, наделенного статусом городского округа, муниципального района, избирается представительным органом местного образования Омской области из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Пунктом 1 статьи 18 Устава города Омска предусмотрено, что Мэр города Омска является высшим должностным лицом города Омска и избирается Омским городским Советом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, сроком на пять лет и возглавляет Администрацию города Омска. Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска устанавливается Омским городским Советом.

Омский городской Совет является постоянно действующим представительным выборным коллегиальным органом местного самоуправления города Омска (часть 1 статьи 10 Устава города Омска).

В целях реализации предоставленных муниципальному образованию полномочий Омским городским Советом 15 февраля 2017 г. принято Решение № 512 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска», которое подписано Мэром города Омска и официально опубликовано 16 февраля 2017 г. в газете «Третья столица», № 6 (979) (л.д. 110-113 том 1).

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт принят представительным органом местного самоуправления в пределах предоставленных законом полномочий и официально опубликован в установленном порядке.

Доводы административного истца о том, что положения пункта 3 части 1, пунктов 4 - 5 части 4, части 5 статьи 10 Решения № 512 противоречат федеральному законодательству, судом проверены.

Часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации провозглашает право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Согласно пункту 27 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) избирательное право пассивное (пассивное избирательное право) - право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 4 Федерального закона № 67-ФЗ (пункты 3 - 3.2) содержит перечень обстоятельств, когда гражданин Российской Федерации не может реализовать свое пассивное право.

Так, не имеют права избирать, быть избранными, осуществлять другие избирательные действия, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации осужденные к лишению свободы:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

а.1) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

а.2) осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

б) 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» настоящего пункта;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 настоящего Федерального закона, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 настоящего Федерального закона, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Таким образом, Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством гражданам Российской Федерации предоставлено право быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, определены основные гарантии реализации права и установлены ограничения, при наличии которых реализация права невозможна.

Порядок реализации гражданами Российской Федерации указанного права применительно к положениям части 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается представительным органом муниципального образования.

При этом муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ).

Как следует из материалов дела, решением конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска от 6 апреля 2017 г. Жаркову В.А. отказано в регистрации кандидатом на должность Мэра города Омска, поскольку им не представлены следующие документы, предусмотренные статьей 10 Решения № 512:

-программа действий на должности Мэра города Омска,

-заключение медицинской организации о наличии (отсутствии) заболевания, препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации или муниципальную службу, или ее прохождению, полученное не ранее чем за шесть месяцев до даты проведения первого этапа конкурса;

-справка о наличии или отсутствии судимости, полученную не ранее чем за шесть месяцев до даты проведения первого этапа конкурса (л.д. 121-122, 143 том 1).

<...> в адрес Жаркова В.А. конкурсной комиссией направлено уведомление о состоявшемся решении и предложено в срок до <...> представить недостающие документы либо представить письменное возражение (л.д. 143 том 1).

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии от 10 апреля 2017 г. № 3 Жарков В.А. названные выше документы не представил, пояснил, что Омское областное отделение партии КПРФ выступает за прямые выборы Мэра города Омска. На трудности в представлении каких-либо документов не ссылался. По результатам голосования Жаркову В.А. в регистрации кандидатом на должность Мэра города Омска отказано со ссылкой на пункт 3 части 3 статьи 11 Решения № 512 (л.д. 146 том 1).

Согласно пункту 3 части 3 статьи 11 Решения № 512 основанием для отказа в регистрации являются отсутствие либо неполнота какого-либо из приложений к анкете, указанных в пунктах 1, 2, 4, 5 части 4 статьи 10 настоящего Решения.

Из содержания пунктов 4 и 5 части 4 статьи 10 Решения № 512 следует, что на кандидата на должность Мэра города Омска на этапе представления документов в конкурсную комиссию возложена обязанность приложить к анкете:

заключение медицинской организации о наличии (отсутствии) заболевания, препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации или муниципальную службу, или ее прохождению, полученное не ранее чем за шесть месяцев до даты проведения первого этапа конкурса;

справку о наличии или отсутствии судимости, полученную не ранее чем за шесть месяцев до даты проведения первого этапа конкурса.

Доводы административного истца о несоответствии муниципального нормативного правового акта в части возложения на кандидата в Мэры города Омска обязанности самостоятельно представлять медицинскую справку и справку об отсутствии судимости требованиям федеральному законодательству, лишены правовых оснований.

Приведенный в пунктах 4 и 5 части 4 статьи 10 Решения № 512 перечень документов соответствует требованиям федерального законодательства.

В силу части 7 статьи 16 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт.

К числу документов, которые представляет гражданин при поступлении на муниципальную службу, относится, в том числе заключение медицинской организации об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу (пункт 9 части 3 статьи 16 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Таким образом, федеральным законодательством установлена обязанность гражданина Российской Федерации при поступлении на муниципальную службу представить заключение медицинской организации.

Следует отметить, что оспариваемое нормативное предписание определяет порядок реализации гражданами Российской Федерации права быть избранными в орган местного самоуправления, при котором подтверждать отсутствие у кандидата на должность Мэра города Омска ограничений пассивного избирательного права и отсутствие заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу, является его обязанностью, что согласуется с требованиями федерального законодательства.

Исходя из установленных выше обстоятельств, Решение № 512 в названной части не нарушает прав истца в указанных им аспектах, и соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, поэтому согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации требования в указанной части не подлежат удовлетворению.

Разрешая требования Жаркова В.А. в части несоответствия федеральному законодательству положений пункта 3 части 1 и части 5 статьи 10 Решения № 512, суд находит их состоятельными и подлежащими удовлетворению.

Из содержания Решения № 512 следует, что конкурс по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска проходит к три этапа:

1. предоставление документов;
2. рассмотрение предоставленных документов и регистрация кандидата;
3. собеседование с кандидатом (часть 1 статьи 8 Решения № 512).

Пунктом 3 части 1 статьи 10 Решения № 512 предусмотрено, что кандидат представляет комиссии, в том числе программу действий на должности Мэра города Омска.

Из содержания приведенных нормативных предписаний муниципального правового акта следует обязанность кандидата представить на стадии подачи документов в конкурсную комиссию программу действий.

При этом программа действий на должность Мэра города Омска составляется в произвольной форме и должна содержать:

- 1) задачи, решение которых планируется кандидатом;
- 2) описание действий, которые необходимо совершить для решения поставленных задач (часть 5 статьи 10 Решения № 512).

Вместе с тем федеральным законодательством обязанность кандидата на должность главы муниципального образования представлять программу действий на соответствующей должности не предусмотрена, и к порядку реализации гражданами Российской Федерации пассивного избирательного права очевидно не относится.

Реализуя предоставленные частью 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия по установлению порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, Омский городской Совет вышел за пределы компетенции, произвольно установив дополнительную обязанность для граждан, имеющих намерение реализовать конституционное право быть избранным, представить на стадии подачи документов программу действий на должности Мэра города Омска, что противоречит федеральному законодательству.

Из материалов дела следует, что во исполнение требований муниципального правового акта в конкурсную комиссию кандидатами на должность Мэра города Омска были представлены программы действий (л.д. 165-249 том 1).

При этом представленные кандидатами программы действий совершенно разные по объему, содержанию, структуре и написанию (например, имеется программа, изложенная на 55 листах, с приведением данных биографии и преимуществ кандидата, с подробным описанием экономических и социальных проблем города и предложениями по их разрешению, также представлена программа, текст которой изложен на 1 листе, непонятен по содержанию, т.к. содержит графические значки, спецсимволы, пиктограммы) (л.д. 198-226, 240 том 1).

Из пояснений представителя Омского городского Совета Голушкова Д.И. в судебном заседании следует, что программы действий кандидата на должность Мэра города Омска имеют значение для третьего этапа конкурса (собеседование с кандидатом). Отсутствие программы действий хоть и не является безусловным основанием для отказа в регистрации кандидата на должность Мэра города Омска, очевидно влияет на результаты голосования на этапе собеседования. При этом какие-либо критерии оценки представленных программ действий отсутствуют.

Судом установлено, что по результатам конкурса на рассмотрение Омского городского Совета были представлены два кандидата, один из которых представил программу действий, текст которой размещен на половине листа формата А4 и состоит из 9 пунктов (л.д. 190 том 1).

Таким образом, неопределенность в понимании содержания пункта 3 части 1 и части 5 статьи 10 Решения № 512, а значит, и в правоприменении как у кандидатов, так и у конкурсной комиссии может возникать в связи с тем, что является приоритетным в представленных программах (объем, содержание, особенности ее изложения или иное), а также невозможностью соотнести задачи и конкретные действия кандидата, указанные в программе, каким-либо объективным данным (критериям).

И кроме того, сам факт отсутствия программы действий на должности Мэра города Омска у кандидата очевидно может повлиять на результаты голосования, поставив его в неравное положение с кандидатом, который такую программу имеет.

Критерий определенности правовой нормы как конституционное требование к законодателю был сформулирован в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. 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.

Поскольку неясность и неоднозначное толкование правовой нормы в силу разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в пункте 25 Постановления от 29 ноября 2007 г. № 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, то административный иск Жаркова В.А. в части оспаривания положений пункта 3 части 1 и части 5 статьи 10 Решение № 512 подлежит удовлетворению.

Учитывая, что пункт 3 части 1 и часть 5 статьи 10 Решение № 512 до вынесения решения суда применялся, и на основании этого акта были реализованы права граждан, нормативный правовой акт в указанной части подлежит признанию недействующим со дня вступления решения в

законную силу.

С учетом требований пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации решение суда или сообщение о его принятии подлежит официальному опубликованию в официальном печатном издании Омского городского Совета «Третья столица» в течение 1 месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 175 - 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

р е ш и л:

признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вступления в силу настоящего решения пункт 3 части 1 и часть 5 статьи 10 Решения Омского городского Совета от 15 февраля 2017 г. № 512 «О порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Мэра города Омска».

В остальной части в удовлетворении административного иска Жаркову В.А. отказать.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит официальному опубликованию в течение 1 месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном издании Омского городского Совета «Третья Столица».

На решение может быть подана апелляционная жалоба, представление в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Омский областной суд в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья

И.В. Цериградских