



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Минервина Алексея Александровича и Соколова Алексея Николаевича на нарушение их конституционных прав положениями статей 128, 218 и 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также положениями статей 36 и 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

24 апреля 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, 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, В.Г.Ярославцева,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы граждан А.А.Минервина и А.Н.Соколова к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане А.А.Минервин и А.Н.Соколов оспаривают конституционность следующих положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

части 4¹ статьи 36, согласно которой глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

части 5 статьи 36, устанавливающей, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования;

части 7¹ статьи 40, в соответствии с которой депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами; полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных федеральными законами «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

части 10¹ статьи 40, согласно которой полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных данным Федеральным законом.

В жалобе также оспаривается конституционность следующих положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации:

пункта 3 части 1 статьи 128, предписывающего судье, если иное не предусмотрено данным Кодексом, отказать в принятии административного искового заявления в случае, если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца;

частей 1 и 4 статьи 218, определяющих, что гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее – орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности; гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности

орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров (часть 1); в случаях, предусмотренных данным Кодексом, органы государственной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, иные органы, организации и лица, а также прокурор в пределах своей компетенции могут обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если полагают, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности (часть 4);

части 1 статьи 239, согласно которой избиратели, участники референдума вправе оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающие избирательные права этих граждан или их право на участие в референдуме.

Как следует из представленных материалов, А.А.Минервин обратился в суд с административным исковым заявлением к представительному органу муниципального образования, на территории которого он проживает, о признании незаконным решения о выборах главы данного муниципального образования, указав в обоснование своих требований, что лицо, избранное главой муниципального образования, на дату принятия оспариваемого решения и после является единоличным исполнительным органом некоммерческой организации. Определением суда, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, производство по административному исковому

заявлению А.А.Минервина прекращено в связи с тем, что истец не имеет права оспаривать указанное решение, и его избирательные права – как активное, так и пассивное – данным решением не нарушаются.

Впоследствии А.Н.Соколов на основе информации, предоставленной А.А.Минервиным, обратился в суд с административным иском к представительному органу муниципального образования, депутатом которого он является, о признании незаконным того же самого решения, а также о признании незаконным бездействия представительного органа муниципального образования в вопросе досрочного прекращения полномочий депутата – лица, избранного главой муниципального образования. Определением суда, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, производство по данному административному искому заявлению также было прекращено со ссылкой на то, что у А.Н.Соколова отсутствует право оспаривать соответствующее решение. Определением судьи кассационной инстанции в передаче кассационной жалобы А.Н.Соколова на данные судебные постановления для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано.

Согласно дополнительно полученным Конституционным Судом Российской Федерации материалам, решением представительного органа муниципального образования глава муниципального образования, решение об избрании которого оспаривалось заявителями, был удален в отставку на основании обращения группы депутатов представительного органа муниципального образования в связи с нарушением антикоррупционного законодательства.

По мнению заявителей, оспариваемые положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не соответствуют статьям 2, 3 (части 1–3), 17 (части 2 и 3), 18, 19, 32 (части 1, 2 и 5), 46 (части 1 и 2) и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривают права избирателей – жителей муниципального

образования и депутатов представительного органа муниципального образования оспаривать в судебном порядке решение представительного органа муниципального образования об избрании главы муниципального образования из своего состава в случае выявления фактов несоблюдения ограничений, запретов и обязанностей, предусмотренных антикоррупционным законодательством, лицом, избранным главой муниципального образования.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, из права каждого на судебную защиту, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (определения от 14 декабря 1999 года № 220-О, от 24 ноября 2005 года № 508-О, от 15 апреля 2008 года № 314-О-О, от 20 декабря 2016 года № 2802-О и др.). Применительно к административному судопроизводству таким федеральным законом является Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, который регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (часть 1 статьи 1).

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, процессуальное законодательство, конкретизирующее положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения (определения от 28 января 2016 года № 109-О, от 26 мая 2016 года № 1145-О, от 25 мая 2017 года № 999-О и др.).

В связи с этим оспариваемые заявителями части 1 и 4 статьи 218 и часть 1 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предполагают, что суд на основе анализа требований, заявленных в административном исковом заявлении, и правового регулирования, на которых основано такое требование, должен, в частности, установить, имеются ли у административного истца права и законные интересы, которые затрагиваются и могли бы быть нарушенными оспариваемым решением или действием (бездействием), а пункт 3 части 1 статьи 128 того же Кодекса предусматривает отказ в принятии административного искового заявления, если из административного искового заявления об оспаривании решения или действия (бездействия) органа публичной власти не следует, что этими решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

Обращаясь 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 избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования, в рамках которого, в частности, установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на

муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (Определение от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О).

По смыслу приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, решение представительного органа муниципального образования об избрании из своего состава главы муниципального образования является самостоятельным способом осуществления местного самоуправления и не может отождествляться с упомянутыми в статье 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации выборами как формой прямого волеизъявления граждан, а потому не затрагивает реализацию активного избирательного права, гарантированного названной статьей Конституции Российской Федерации.

Соответственно, положения статей 128, 218 и 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, как послужившие наряду с другими нормами данного Кодекса правовым основанием для прекращения производства по делу по административному исковому заявлению А.А.Минервина, не могут рассматриваться как нарушающие его конституционные права, перечисленные в жалобе, в указанном им аспекте.

Что же касается депутата представительного органа муниципального образования, то данные законоположения не препятствуют ему оспаривать решение представительного органа муниципального образования об избрании главы муниципального образования, если при принятии этого решения были нарушены его права как депутата (право участвовать в заседании представительного органа, право выступить на заседании и т.п.), а потому сами

по себе они не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права А.Н.Соколова.

Выяснение же того, имелись ли какие-либо нарушения прав А.Н.Соколова как депутата представительного органа при принятии оспариваемого им решения представительного органа об избрании главы муниципального образования, как связанное с установлением и исследованием фактических обстоятельств, относится к прерогативе судов общей юрисдикции и не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации (статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителей в указанных ими аспектах и оспариваемые положения статей 36 и 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющие статус главы муниципального образования и ограничения для лица, замещающего соответствующую должность, а также предусматривающие возможность досрочного прекращения его полномочий в случае несоблюдения данных ограничений, имея в виду, что названным Федеральным законом установлена специальная процедура привлечения главы муниципального образования к ответственности в связи с несоблюдением установленных для него ограничений (статья 74¹).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 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 граждан Минервина Алексея Александровича и Соколова Алексея Николаевича, 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.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1088-О