

У



**ВЕРХОВНЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № 63-Г08-1

**О П Р Е Д Е Л Е Н И Е**

г. Москва

«14» мая 2008 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Хаменкова В.Б.

судей Борисовой Л.В. и Меркулова В.П.

рассмотрела в судебном заседании кассационную жалобу Собрания депутатов Ненецкого автономного округа на решение суда Ненецкого автономного округа от 12 февраля 2008 года, которым частично удовлетворено заявление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений закона Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-03 «О порядке согласования назначения на должность заместителей главы администрации Ненецкого автономного округа и руководителей органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В. объяснения представителя Собрания депутатов Ненецкого автономного округа – Газимзяновой И.Е., поддержавшей доводы жалобы, возражения против жалобы представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации Карпушевой Е.Ю., Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации обратился в суд с заявлением о признании статей 2 и 3 закона Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-03 «О порядке согласования назначения на должность заместителей главы администрации Ненецкого автономного округа и руководителей органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа» (в редакциях окружных законов от 7 февраля 2003 года № 394-ОЗ,

от 6 декабря 2004 года № 530-ОЗ, от 19 января 2007 года № 2-ОЗ) противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Решением суда Ненецкого автономного округа от 12 февраля 2008 года заявление удовлетворено частично. Признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими первое предложение абзаца 1 статьи 2, абзацы 2 и 3 статьи 3 закона Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-ОЗ «О порядке согласования назначения на должность заместителей главы администрации Ненецкого автономного округа и руководителей органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа» (в редакциях окружных законов от 7 февраля 2003 года № 394-ОЗ, от 6 декабря 2004 года № 530-ОЗ, от 19 января 2007 года № 2-ОЗ).

В кассационной жалобе Собрание депутатов Ненецкого автономного округа просит об отмене решения суда и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации оснований к отмене решения суда не находит.

На основании части 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

В пункте «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно части 2 статьи 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Из дела видно, что 15 января 1998 года принят закон Ненецкого автономного округа № 99-ОЗ «О порядке согласования назначения на должность заместителей главы администрации Ненецкого автономного округа

и руководителей органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа», опубликованный 12 февраля 1998 года в окружной газете «Няръяна Вындер», № 23. В указанный закон внесены изменения законами Ненецкого автономного округа от 7 февраля 2003 года № 394-03, от 6 декабря 2004 года № 530-03, от 19 января 2007 года № 2-03, с соответствующими публикациями в той же газете.

Абзацем 1 статьи 2 названного окружного Закона предусмотрено, что кандидатуры на согласование для назначения на должности, указанные в статье 1 настоящего закона, вносятся главой администрации не позднее 3 месяцев с момента назначения их исполняющими обязанности по данной должности. К представлению на согласование прилагаются сведения, характеризующие соответствие претендента квалификационным требованиям по соответствующей должности.

Признавая недействующим нормативное положение, содержащееся в первом предложении абзаца 1 статьи 2 приведенного окружного Закона, суд исходил из вывода о том, что оспариваемый Закон в части противоречит имеющему большую силу федеральному и региональному законодательству.

Вывод суда, изложенный в решении, основан на законе и соответствует фактическим обстоятельствам дела.

Как предусмотрено статьей 8 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с последующими изменениями), должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации учреждаются законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа или лица, замещающего государственную должность.

Согласно части 2 статьи 10 вышеуказанного Федерального закона реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом с учетом положений настоящего Федерального закона, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

Законом Ненецкого автономного округа от 28 декабря 2006 года № 828-03 утвержден Реестр должностей государственной гражданской службы Ненецкого автономного округа, в который не включены должности исполняющих обязанности заместителей главы администрации НАО и руководителей органов исполнительной власти НАО.

Также не предусматривается должностей исполняющих обязанности и Уставом Ненецкого автономного округа и Законом Ненецкого автономного округа от 6 января 2005 года № 542-03 «Об администрации Ненецкого автономного округа и иных органах исполнительной власти Ненецкого автономного округа».

На основании статьи 13 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом.

Пунктом 1 части 3 статьи 24 названного Федерального закона наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа отнесено к существенным условиям служебного контракта.

В соответствии со статьей 26 указанного Федерального закона служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Служебный контракт не может ухудшать условия прохождения гражданской службы и ущемлять права гражданского служащего, установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 23 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, возможность прохождения гражданской службы, а также предоставить указанному гражданину или гражданскому служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы, обеспечить им прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами о гражданской службе.

Статьей 25 упомянутого Федерального закона установлено, что для замещения должностей гражданской службы категории «руководители» заключается срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет.

Как следует из содержания оспариваемого окружного Закона, при замещении должностей первых заместителей, заместителей главы администрации Ненецкого автономного округа, а также руководителей органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа в области социальной защиты населения, управления финансами и имуществом Ненецкого автономного округа установлен такой порядок, при котором главой администрации округа лица назначаются исполняющими обязанности с заключением срочного контракта (до 3-х месяцев) под «условием согласования с Собранием депутатов НАО». После согласования назначения с Собранием депутатов срочный служебный контракт перезаключается. В случае выражения недоверия – лицо освобождается от должности исполняющего обязанности и не может более предлагаться как на эту, так и на другие должности, требующие согласования с Собранием депутатов Ненецкого автономного округа.

Вывод суда о том, что в оспариваемом окружном законе, в нарушение требований федерального законодательства, указаны должности исполняющих обязанности по должностям гражданской службы Ненецкого автономного округа, назначение на которые подлежит согласованию с Собранием депутатов,

не учрежденные законом округа и не включенные в Реестр гражданских служащих Ненецкого автономного округа; а законом Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-03 «О порядке согласования назначения на должность заместителей главы администрации Ненецкого автономного округа и руководителей органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа» должности не могут быть учреждены, поскольку оспариваемый закон имеет другой предмет регулирования, является правильным.

Кроме того, как верно указано судом в решении, назначение лиц исполняющими обязанности по данным должностям администрации Ненецкого автономного округа, то есть на должности, не учрежденные законом округа и не включенные в Реестр гражданских служащих Ненецкого автономного округа, с заключением служебного контракта на не предусмотренный законом срок, без установленных законом основ для этого и без гарантии предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, или гражданскому служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы, а также обеспечить им прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы, ухудшает условия прохождения гражданской службы и ущемляет права гражданского служащего, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В соответствии с абзацем 2 статьи 3 Закона Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-03 решение Собрании депутатов о несогласовании представленной кандидатуры считается выражением недоверия кандидату, что влечет немедленное освобождение его от исполнения обязанностей по занимаемой должности.

Признавая недействующим приведенное нормативное положение, суд обоснованно исходил из следующего.

Формы участия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в формировании органов исполнительной власти определены частью 1 статьи 24 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ими являются - утверждение или согласование назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Формы такого участия должны устанавливаться конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

Подпунктом «м» пункта 3 статьи 25 Устава Ненецкого автономного округа установлено, что постановлением Собрании депутатов округа согласовывается назначение главой администрации округа первых заместителей, заместителей главы администрации округа, руководителей органов исполнительной власти округа в области социальной защиты населения, управления финансами, управления государственным имуществом округа.

В соответствии с пунктом 2 статьи 24 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.

Из содержания статьи 24 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ следует, что процедура участия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в формировании органов исполнительной власти (в форме согласования или утверждения в должности) предшествует процедуре выражения недоверия уже назначенным руководителям органов исполнительной власти субъекта, в назначении которых на должность законодательный орган принимал участие.

Проанализировав приведенные нормы федерального закона, суд сделал обоснованный вывод о том, что абзац 2 статьи 3 Закона Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-03 противоречит им, поскольку федеральным законодателем установлена возможность выражения недоверия уже назначенным на должность государственной гражданской службы руководителям органов исполнительной власти, а оспариваемая норма Закона Ненецкого автономного округа устанавливает возможность выражения недоверия еще не назначенному на должность кандидату.

Оспариваемая норма содержит также основания освобождения кандидата от исполнения обязанностей по замещаемой должности (в случае несогласования представленной кандидатуры для назначения на должность), то есть содержит норму трудового законодательства, определяющую основания прекращения трудового договора (служебного контракта).

Между тем, в силу статьи 12 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» основания прекращения государственной службы устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы.

Общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы установлены статьей 33 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Статьей 77 Трудового кодекса Российской Федерации определено, что трудовой договор может быть прекращен по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

Основания расторжения служебного контракта (трудового договора), установленного оспариваемой нормой, как правильно указал в решении суд, федеральное законодательство не предусматривает.

Учитывая, что основания прекращения служебного контракта и трудового договора могут устанавливаться только федеральными законами, суд сделал правильный вывод о том, что установление данного основания законом субъекта Российской Федерации противоречит федеральному законодательству.

Согласно пункту 3 статьи 4 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» одним из принципов гражданской службы является равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

На гражданскую службу, согласно статье 21 указанного Закона, вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом.

Абзац 3 статьи 3 Закона Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-03 «О порядке согласования назначения на должность заместителей главы администрации Ненецкого автономного округа и руководителей органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа», устанавливающий, что кандидат, в отношении которого Собрание депутатов приняло решение о его несогласовании, не может быть предложен для согласования на должность, в назначении на которую в соответствии с настоящим законом участвует Собрание депутатов Ненецкого автономного округа, в течение срока полномочий главы администрации Ненецкого автономного округа, обоснованно признан не соответствующим федеральному законодательству. Приведенное нормативное положение ограничивает право кандидата на замещение должности, на которую последний не был согласован, а также на замещение других должностей администрации округа, на которые кандидат даже не согласовывался.

То есть, данное оспариваемое положение Закона Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-03 существенно ограничивает право поступления граждан Российской Федерации на гражданскую службу и условия ее прохождения.

Кроме того, оспариваемый Закон ограничивает полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопрос о законности установления субъектами Российской Федерации нормы о выражении законодательной властью недоверия должностным лицам органов исполнительной власти, если решение о недоверии является основанием для освобождения их от исполнения обязанностей по занимаемой

должности, неоднократно являлся предметом разбирательства Конституционного Суда Российской Федерации. Так, имеется Постановление от 18 января 1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края», которым признана конституционной соответствующая норма Устава (Основного закона) Алтайского края, поскольку ею не устанавливается обязательность ухода в отставку должностных лиц, которым законодательный (представительный) орган выразил недоверие. Аналогичная правовая позиция выражена Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 18 января 2001 года № 2-О, 18 января 2001 года № 2-О, 14 января 2003 года № 1-О.

Таким образом, вывод суда о том, что вышеприведенные положения Закона Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 года № 99-03 «О порядке согласования назначения на должность заместителей главы администрации Ненецкого автономного округа и руководителей органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа» противоречат имеющему большую силу федеральному законодательству, основан на анализе действующего законодательства, мотивирован, и оснований для признания его неправильным не имеется.

Доводы кассационной жалобы Собрания депутатов Ненецкого автономного округа сводятся по существу к неправильному истолкованию норм материального права, с чем нельзя согласиться по указанным выше основаниям.

В силу изложенного, руководствуясь статьей 360, пунктом 1 статьи 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

Решение суда Ненецкого автономного округа от 12 февраля 2008 года оставить без изменения, кассационную жалобу Собрания депутатов Ненецкого автономного округа – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи