



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 41-В08-43

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

25 марта 2009 г.

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

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Макарова Г.В. и Калининой Л.А.

рассмотрела в судебном заседании в порядке надзора дело по заявлению Скобелева С. [ ] Н. [ ] о признании решений Новошахтинской городской Думы №№ 303 и 304 от 10 декабря 2007 г. недействительными по надзорной жалобе председателя Новошахтинской городской Думы на решение Новошахтинского городского суда Ростовской области от 29 февраля 2008 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 16 апреля 2008 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Макарова Г.В., Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Скобелев С.Н. обратился в суд с заявлением о признании недействительными решений Новошахтинской городской Думы (далее по тексту – Дума) № 303 от 10 декабря 2007 г. (о приостановлении действия решения Новошахтинской городской Думы № 174 от 16 марта 2007 г. «О внесении изменений в Устав муниципального образования «Город Новошахтинск») и № 304 от 10 декабря 2007 г. (об отмене решения Новошахтинской городской Думы № 177 от 22 марта 2007 г. «О назначении на должность исполняющего обязанности мэра города Новошахтинска»). В обоснование такого требования указал, что решением Думы № 174 от 16 марта 2007 г. в статью 26 Устава города Новошахтин-

ска были внесены изменения, согласно которым введена должность исполняющего обязанности мэра города в качестве должности муниципальной службы, не входящий в состав структурных подразделений Администрации города, и это лицо должно исполнять все полномочия мэра города. Решением Думы № 177 от 22 марта 2007 г. он был назначен исполняющим обязанности мэра г.Новошахтинска. Однако решением № 303 от 10 декабря 2007 г. Дума приостановила действие решения № 174 от 16 марта 2007 г., приостановив тем самым действие тех положений Устава города, которые регулируют отношения, возникающие в связи с исполнением мэром города своих должностных полномочий, а решением № 304 от 10 декабря 2007 г. отменила решение № 177 «О назначении на должность исполняющего обязанности мэра г.Новошахтинска». При принятии оспариваемых решений Думой нарушены требования Трудового кодекса РФ, Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ», Закона Ростовской области от 9 октября 2007 г. № 786-ЗС «О муниципальной службе в Ростовской области», а также его права как работника и муниципального служащего. В нарушение части 13 ст.35 ФЗ от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», решение Думы № 303 ему для подписания и обнародования не направлялось.

Решением Новошахтинского городского суда Ростовской области от 29 февраля 2008 г., оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 16 апреля 2008 г., требования Скобелева С.Н. удовлетворены.

Решение суда мотивировано тем, что муниципальное образование «Город Новошахтинск» действует на основании Устава, зарегистрированного в установленном порядке. В связи с внесенными решением Думы № 174 от 16.03.2007 г. изменениями в Устав часть 6 статьи 26 имеет следующую редакцию: «В случае временного отсутствия мэра города Новошахтинска, за исключением случая предусмотренного абзацем вторым настоящей части, его обязанности исполняет первый заместитель главы Администрации города, либо в случае отсутствия первого заместителя главы Администрации города - иное должностное лицо Администрации города, определяемое мэром города, в порядке, установленном Регламентом Администрации города Новошахтинска.

В случае невозможности издания мэром города Новошахтинска соответствующего распоряжения лицо, исполняющее обязанности мэра города Новошахтинска, определяется Новошахтинской городской Думой. В случае применения к мэру города Новошахтинска мер процессуального принуждения, влекущие невозможность исполнения мэром города Новошахтинска своих полномочий, или досрочного прекращения полномочий мэра города Новошахтинска его обязанности исполняет лицо, определяемое в соответствии с частью 9 настоящей статьи».

Часть 9 этой статьи имеет следующую редакцию: «Исполняющий обязанности мэра города Новошахтинска назначается Новошахтинской городской Думой на срок отсутствия мэра города Новошахтинска. Должность исполняющего обязанности мэра города Новошахтинска не входит в состав струк-

турных подразделений Администрации города Новошахтинска и относится к иным муниципальным должностям муниципальной службы, предусмотренным абзацем первым части 1 статьи 29 настоящего Устава. Исполняющий обязанности мэра города Новошахтинска выполняет все полномочия мэра города Новошахтинска, в своей деятельности подотчетен и подконтролен Новошахтинской городской Думе». Изменения в Устав зарегистрированы в установленном порядке.

Решение Думы № 174 от 16.03.2007 г. «О внесении изменений в Устав муниципального образования «Город Новошахтинск» является нормативным правовым актом. Решение Думы № 303 от 10.12.2007 г., которым приостановлено ее решение № 174 от 16.03.2007 г. принято в нарушение требований ст.47 вышеназванного ФЗ от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ и ч.2 ст.45 Устава муниципального образования «Город Новошахтинск» о сроках вступления в силу муниципальных правовых актов, подписано председателем Думы с указанием о вступлении в силу с момента подписания. Решение Думы № 304 от 10.12.2007 г. является недействительным, так как действовавший на время принятия решения № 177 от 22.03.2007 г. Областной закон от 29.12.1997 г. №56-ЗС «О Реестре муниципальных должностей, должностей муниципальной службы в Ростовской области» не содержал исчерпывающего перечня муниципальных должностей, должностей муниципальной службы категории «В». Скобелев С.Н. приступил к исполнению обязанностей мэра города Новошахтинска на основании постановления мэра города Новошахтинска № 309 от 23.03.2007 г. и в его трудовой книжке имеется запись под №7 о назначении с этого дня исполняющим обязанности мэра города Новошахтинска на срок отсутствия мэра города на основании решения Думы от 22.03.2007 г. № 177 и постановления мэра города от 23.03.2007 г. № 309. Согласно ст.19 ФЗ от 2.02.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» и ст.77 ТК РФ муниципальный служащий может быть уволен, в том числе, по инициативе представителя нанимателя. Часть 1 ст.84 ТК РФ предусматривает, что прекращение трудовых отношений должно оформляться приказом (распоряжением) работодателя. В соответствии с положениями ч.3 и ч.4 ст.2 областного закона от 9.10.2007 г. № 786-ЗС, предусматривающими, что представителем нанимателя для всех муниципальных служащих в местной администрации является глава местной администрации и данные полномочия могут быть делегированы главой местной администрации частично или полностью муниципальному служащему, замещающему в аппарате местной администрации должность муниципальной службы высшей или главной группы, а следовательно, в качестве представителя нанимателя для всех муниципальных служащих в местной администрации мог выступать либо исполняющий обязанности Мэра города Новошахтинска, либо лицо, которому он делегировал эти полномочия, но не Дума, в связи с чем, отмена Думой ее же решения №177 от 22.03.2007 г. «О назначении Скобелева С.Н. на должность исполняющего обязанности Мэра города Новошахтинска» не могла служить основанием для прекращения с ним трудовых отношений.

В надзорной жалобе, адресованной в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации Новошахтинская город-

ская Дума ставит вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных постановлений и передаче дела в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, ввиду существенных нарушений норм материального и процессуального права, повлиявших на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов.

26 августа 2008 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2009 года надзорная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела и обсудив доводы надзорной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит ее подлежащей удовлетворению.

В соответствии со статьей 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального или процессуального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Согласно части 1 статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, но это требование закона судом не учтено.

Из анализа указанной нормы следует, что основываясь на необходимости контроля за соблюдением действующего законодательства при осуществлении публичных функций, компетентный орган местного самоуправления, его должностное лицо в порядке самоконтроля вправе отменить ранее принятый данным либо другим должностным лицом органа местного самоуправления правовой акт. Следовательно, приостанавливая действие решения Думы № 174 от 16 марта 2007 года и отменяя решение Новошахтинской городской Думы № 177 от 22 марта 2007 года, Новошахтинская городская Дума действовала в пределах своих полномочий.

Судом при рассмотрении спора не была применена статья 1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, которая разграничивает понятия «муниципальная должность» и «муниципальный служащий», закрепляя, что выборные должностные лица местного самоуправления не являются муниципальными служащими. При этом суд, при рассмотрении заявленных требований, исходил из того, что спорные правоотношения возникли из трудовых правоотношений между Скобелевым С.Н. и Новошахтинской городской Думой и для их разрешения применил нормы трудового законодательства, но из дела следует, что требованием заявителя и выводом суда являлось рассмотрение вопроса о недействительности решений Думы, а следовательно, заявление

подлежало рассмотрению по правилам производства по делу, возникшему из публичных правоотношений. Судом не указано, какому имеющему большую силу федеральному и областному законодательству противоречат оспариваемые заявителем акты, что влечет нарушение прав последнего и является основанием для признания их противоречащими закону и недействующими.

Как отмечено выше, решение суда об удовлетворении требования заявителя мотивировано нарушением требований о порядке вступления в силу муниципальных правовых актов, отсутствием в реестре исчерпывающего перечня муниципальных должностей, фактическим исполнением С.Н.Скобелевым обязанностей мэра города, намерением прекращения трудовых отношений с ним без инициирования этого вопроса нанимателем (представителем нанимателя) и отсутствием такого права у Думы.

В то же время, сославшись на внесение изменений в Устав муниципального образования и препятствия в осуществлении С.Н.Скобелевым возложенных на него обязанностей оспариваемыми им решениями Думы, анализа этим изменениям не дано. Между тем, часть 6 ст.26 Устава предусматривает (применительно к обстоятельствам дела) – исполняющее обязанности мэра лицо определяется Думой, а часть 9 этой же статьи устанавливает, что указанное выше лицо подотчетно и подконтрольно Думе. Судом не указано доказательств назначения С.Н.Скобелева на должность в порядке, установленном Регламентом Администрации города Новошахтинска. Как следует из дела, назначение С.Н.Скобелева на должность определялось решением Думы от 22.03.07 г. № 177. В подписанном 23 марта 2007 г. самим С.Н.Скобелевым постановлении о его назначении на должность основанием этому также указаны решения Думы от 16 и 22 марта 2007 г. соответственно №№ 174, 177.

Указав на стремление Думы расторгнуть трудовые отношения со Скобелевым С.Н., в то же время, суд не рассмотрел обстоятельств, касающихся его назначения на должность, и не определил правового значения этих обстоятельств в решении вопроса о недействительности оспариваемых актов.

При отмеченных обстоятельствах и положениях Устава не может быть признан обоснованным довод решения о том, что Дума не могла быть инициатором и рассматривать вопрос о прекращении трудовых отношений с заявителем по делу, тем более, что такого решения Думой и не принималось, а решение от 10 декабря 2007 г. мотивировано тем, что решение № 177 от 22 марта 2007 г. было принято в противоречии с действующим законодательством. Выяснение отмеченных обстоятельств и их оценка имели существенное значение для дела, но этого судом сделано не было, в связи с чем вывод суда о недействительности оспариваемых актов нельзя признать законным и обоснованным.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 387, 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Новошахтинского городского суда Ростовской области от 29 февраля 2008 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 16 апреля 2008 г. отменить и дело направить в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

Председательствующий

В.Н.Пирожков

Судьи

Г.В.Макаров

Л.А.Калинина