

2



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 89-Впр09-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

23 сентября 2009 г.

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

Председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Еременко Т.И. и Ксенофонтовой О.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании представление в порядке надзора заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на постановление президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года, которым отменены решение Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Тюменского областного суда от 9 июня 2008 года в части удовлетворения заявления прокурора Юргинского района Тюменской области и признания недействующими части 1 статьи 24 в части указания об избрании главы муниципального образования сельского поселения (председателя думы) с учетом мнения главы администрации района; части 2 статьи 26 в части согласования решения думы сельского поселения с главой администрации сельского поселения; части 2 статьи 31; абзаца 2 части 2 и части 3 статьи 33, части 4 статьи 38 в части вмешательства в деятельность муниципальных образований сельских поселений главы администрации Юргинского района уставов муниципальных образований Агаракского, Бушуевского, Володинского, Зоновского, Лабинского, Лесновского, Новотаповского, Северо-Плетневского, Шипаковского и Юргинского сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области; в этой части принято новое судебное постановление об отказе в удовлетворении заявления прокурора Юргинского района Тюменской области; в остальной части решение Юргинского районного суда от 24 апреля 2008 года и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Тюменского областного суда от 9 июня 2008 года оставлены без изменения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя дум Агаракского, Бушуевского, Володинского, Зоновского, Лабинского, Лесновского,

Новотаповского, Северо-Плетневского, Шипаковского и Юргинского сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области Фалькова В.Н., возражавшего против доводов представления прокурора в порядке надзора, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., поддержавшей доводы представления и полагавшей, что постановление президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года подлежит отмене с оставлением в силе решения Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА

Прокурор Юргинского района Тюменской области обратился в Юргинский районный суд Тюменской области с заявлением об оспаривании в части уставов Агаракского, Бушуевского, Володинского, Зоновского, Лабинского, Лесновского, Новотаповского, Северо-Плетневского, Шипаковского и Юргинского сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области.

Уставы были утверждены решениями дум соответствующих муниципальных образований, обнародованы через районную газету «Призыв» 9 февраля 2005 года и вступили в законную силу 24 апреля 2005 года.

Прокурор полагал, что положения части 10 статьи 11, части 1 статьи 24, части 2 статьи 26, частей 2, 4 и 5 статьи 31, абзаца 2 части 2 и части 3 статьи 33, части 4 статьи 38 уставов названных муниципальных образований противоречат требованиям Конституции Российской Федерации, Федеральных законов № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и закону Тюменской области от 5 июля 2007 года № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области».

Представитель дум Агаракского, Бушуевского, Володинского, Зоновского, Лабинского, Лесновского, Новотаповского, Северо-Плетневского, Шипаковского и Юргинского сельских поселений против удовлетворения требований прокурора возражал, полагая, что уставы всех 10 муниципальных образований не противоречат требованиям закона, прошли процедуру публичных слушаний и не получили замечаний от избирателей.

Решением Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года заявление прокурора удовлетворено частично: недействующими признаны часть 1 статьи 24 уставов в части указания об избрании главы муниципального образования сельского поселения (председателя думы) с учетом мнения главы администрации района; часть 2 статьи 26 уставов в части согласования решений думы сельского поселения с главой администрации сельского поселения; часть 2 статьи 31, предусматривающая требования, предъявляемые к кандидатам на замещение должности главы администрации сельского поселения; части 4 и 5 статьи 31, абзац 2 части 2 и часть 3 статьи 33, часть 4 статьи 38 уставов в части вмешательства в деятельность муниципальных образований сельских поселений главы администрации

Юргинского района. В признании недействующей части 10 статьи 11 уставов отказано.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Тюменского областного суда от 9 июня 2008 года решение Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года оставлено без изменения.

Постановлением президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года отменены решение Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Тюменского областного суда от 9 июня 2008 года в части удовлетворения заявления прокурора Юргинского района Тюменской области и признания недействующими части 1 статьи 24 в части указания об избрании главы муниципального образования сельского поселения (председателя думы) с учетом мнения главы администрации района; части 2 статьи 26 в части согласования решения думы сельского поселения с главой администрации сельского поселения; части 2 статьи 31; абзаца 2 части 2 и части 3 статьи 33, части 4 статьи 38 в части вмешательства в деятельность муниципальных образований сельских поселений главы администрации Юргинского района уставов муниципальных образований Агаракского, Бушуевского, Володинского, Зоновского, Лабинского, Лесновского, Новотаповского, Северо-Плетневского, Шипаковского и Юргинского сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области; в этой части принято новое судебное постановление об отказе в удовлетворении заявления прокурора Юргинского района Тюменской области; в остальной части решение Юргинского районного суда от 24 апреля 2008 года и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Тюменского областного суда от 9 июня 2008 года оставлены без изменения.

В представлении в порядке надзора заместителя Генерального прокурора Российской Федерации ставится вопрос об отмене постановления президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года и оставлении в силе решения Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года.

13 апреля 2009 года гражданское дело по заявлению прокурора Юргинского района Тюменской области об оспаривании в части уставов Агаракского, Бушуевского, Володинского, Зоновского, Лабинского, Лесновского, Новотаповского, Северо-Плетневского, Шипаковского и Юргинского сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2009 года названное гражданское дело передано для рассмотрения по существу в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии со статьей 387 Гражданского процессуального кодекса РФ 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.

В представлении в порядке надзора заместителя Генерального прокурора Российской Федерации ставится вопрос об отмене постановления президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года в связи с существенным нарушением норм материального права, которое, по мнению заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, привело к неправильному разрешению заявления Юргинского районного прокурора Тюменской области.

Проверив материалы дела, обсудив доводы представления прокурора, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит обжалуемое постановление президиума подлежащим частичной отмене.

Часть 1 статьи 24 уставов Агаракского, Бушуевского, Володинского, Зоновского, Лабинского, Лесновского, Новотаповского, Северо-Плетневского, Шипаковского и Юргинского сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области предусматривает, что дума сельского поселения, с учетом мнения главы района, на территории которого находится сельское поселение, из своего состава открытым поименным голосованием на первом заседании избирает председателя думы сельского поселения; порядок избрания председателя определяется Регламентом думы сельского поселения.

Согласно части 4 статьи 31 уставов лицо назначается на должность главы администрации сельского поселения думой сельского поселения по представлению главы района, на территории которого находится сельское поселение, из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Согласно части 5 статьи 31 уставов кандидатуры на должность главы администрации сельского поселения выдвигаются в числе других главой района, на территории которого находится сельское поселение.

В соответствии с абзацем 2 части 2 и частью 3 статьи 33 уставов члены конкурсной комиссии назначаются думой сельского поселения, в том числе не менее 50 % по представлению главы района, на территории которого находится сельское поселение. Конкурсная комиссия по результатам конкурса представляет в думу сельского поселения кандидатов на должность главы администрации сельского поселения. Указанные кандидатуры согласовываются с главой района.

Часть 4 статьи 38 уставов представляет главе района, на территории которого находится сельское поселение, право обратиться в думу сельского поселения с предложением о досрочном прекращении полномочий главы администрации сельского поселения в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения возложенных на него обязанностей и (или) нарушения им условий соглашения, заключенного между муниципальным районом и сельским поселением.

Разрешая требования Юргинского районного прокурора, заявленные по приведенным нормам уставов, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемые нормы противоречат части 3 статьи 17 Федерального закона

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющей полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Согласно части 3 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные настоящей статьей, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

Суд указал в решении, что оспариваемые положения уставов нарушают принцип самостоятельности органов местного самоуправления сельских поселений, допуская вмешательство в их деятельность главы района и администрации района, а также право населения сельских поселений на участие в формировании органов местного самоуправления.

Согласиться с таковым выводом суда не представляется возможным.

Приведенные выше положения уставов касаются вопросов формирования и деятельности органов местного самоуправления, которые регулируются уставом муниципального образования. В частности, частью 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Согласно пункту 4 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования определяются структура и порядок формирования органов местного самоуправления.

Из материалов дела следует, что население сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области выразило свою волю при принятии уставов на референдуме, являющемся согласно статье 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа, не высказав каких-либо возражений по оспариваемым прокурором пунктам уставов.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит правильным вывод президиума Тюменского областного суда, исходившего при разрешении требований прокурора из приведенных выше положений закона и указавшего, что оспариваемые прокурором нормы уставов регулируют вопросы формирования и деятельности органов местного самоуправления, которые определяются уставом муниципального образования.

Соответственно Судебная коллегия не может согласиться с позицией прокурора, усмотревшего в оспариваемых нормах уставов вмешательство

органов местного самоуправления района в деятельность органов местного самоуправления сельских поселений.

Часть 2 статьи 26 уставов сельских поселений предусматривает, что решения думы сельского поселения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории сельского поселения, после принятия думой сельского поселения направляются главе администрации сельского поселения в сроки, установленные Регламентом работы думы сельского поселения. Глава администрации сельского поселения в течение 10 дней со дня получения указанного решения согласовывает его либо возвращает в думу сельского поселения со своими замечаниями. Дума сельского поселения обязана рассмотреть замечания главы администрации сельского поселения и может принять соответствующее решение в новой редакции, учитывающей замечания главы администрации сельского поселения, либо принять его в той же редакции большинством голосов, составляющим не менее $\frac{2}{3}$ от установленного уставом числа депутатов. В последнем случае глава администрации сельского поселения обязан в семидневный срок со дня получения решения думы сельского поселения согласовать его.

Согласованные главой администрации сельского поселения решения думы сельского поселения направляются председателю думы сельского поселения на подписание и вступают в силу со дня их обнародования председателем думы сельского поселения. Нормативные правовые акты думы сельского поселения обнародуются посредством их размещения на информационных стендах в местах, установленных администрацией сельского поселения, в течение пяти дней со дня их подписания председателем думы сельского поселения.

Разрешая требования прокурора по части 2 статьи 26 уставов, Юргинский районный суд Тюменской области пришел к выводу о том, что названная норма уставов противоречит части 1, пункту 2 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», указав, что глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, поэтому нормативные правовые акты подлежат направлению для подписания ему, а не главе администрации сельского поселения.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что таковой вывод суда нельзя признать правильным.

Из содержания части 2 статьи 26 уставов следует, что дума сельского поселения лишь согласовывает свои решения, обязательные для исполнения на территории сельского поселения, с главой администрации сельского поселения, но оставляет за собой право не согласиться с ним и принять решение в редакции, не учитывающей замечания главы администрации. Подписывает решения думы председатель думы, он же обнародует их, что соответствует требованиям пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающего, что глава муниципального образования (председатель думы) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит правильным постановление президиума Тюменского областного суда, не усмотревшего оснований для удовлетворения требований прокурора по части 2 статьи 26 уставов.

В соответствии с частью 2 статьи 31 уставов главой администрации сельского поселения может быть гражданин Российской Федерации, достигший к моменту заключения контракта возраста 21 года, имеющий среднее образование и стаж работы на руководящих должностях не менее трех лет.

Разрешая требования прокурора по части 2 статьи 31 уставов, районный суд пришел к выводу о том, что названная норма противоречит частям 1 и 2 статьи 9 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и пункту 1 части 3 статьи 5 закона Тюменской области от 5 июля 2007 года № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области», поскольку предъявляет иные требования к кандидатам на замещение должности главы администрации сельского поселения, нежели указанные федеральный закон и закон Тюменской области.

Согласно частям 1 и 2 статьи 9 Федерального закона № 25-ФЗ предъявляемые для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

Законом Тюменской области от 5 июля 2007 года № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области» предусмотрено, что для замещения высших должностей муниципальной службы в органе местного самоуправления поселения предъявляются следующие требования: не менее двух лет стажа муниципальной службы или не менее пяти лет стажа работы по специальности (пункт 1 части 3 статьи 5 закона).

В части 2 статьи 31 уставов предусмотрены иные требования к кандидатам на замещение должности главы администрации сельского поселения, поэтому следует признать, что названная норма уставов противоречит приведенным выше положениям Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и закона Тюменской области от 5 июля 2007 года № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области», и согласиться в этой части с решением Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года.

Отказывая в удовлетворении требований прокурора в этой части, президиум Тюменского областного суда исходил из того, что нормой части 2 статьи 31 уставов предусмотрены дополнительные требования, предъявляемые к кандидатам на замещение должности главы администрации сельского поселения, что допускается Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 4 статьи 37) и Федеральным законом № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (часть 3 статьи 9); дублирование в уставах положений пункта 1 части 3 статьи 5 закона Тюменской области № 10 «О муниципальной службе в Тюменской области», являющихся общими для всех высших должностей муниципальной службы, без прямого указания закона является нарушением закона.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с приведенным выводом президиума Тюменского областного суда, поскольку из конструкции нормы части 2 статьи 31 уставов не следует, что ею определяются дополнительные требования к кандидатам на замещение должности главы администрации сельского поселения. Неопределенность правовой нормы не может быть устранена судом и является основанием для признания ее недействующей (пункт 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

Таким образом, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает необходимым частично удовлетворить представление в порядке надзора заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, отменив постановление президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года в части отказа в признании недействующей части 2 статьи 31 уставов сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области и оставив в силе в указанной части решение Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года, которым удовлетворены требования прокурора. Оснований для отмены постановления президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года в остальной части Судебная коллегия не усматривает.

Учитывая изложенное, руководствуясь статьями 387, 388, 390 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

Представление в порядке надзора заместителя Генерального прокурора Российской Федерации удовлетворить частично, отменив постановление Президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года в части отказа в удовлетворении заявления прокурора Юргинского района Тюменской области об оспаривании части 2 статьи 31 уставов Агаракского, Бушуевского, Володинского, Зоновского, Лабинского Лесновского, Новотаповского, Северо-Плетневского, Шипаковского и Юргинского сельских поселений Юргинского муниципального района Тюменской области и оставив в силе в указанной части решение Юргинского районного суда Тюменской области от 24 апреля 2008 года о признании недействующей части 2 статьи 31 названных уставов.

В остальной части постановление президиума Тюменского областного суда от 9 октября 2008 года оставить без изменения, представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи