



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 64-АПГ13-5

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

31 июля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.  
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению исполняющего обязанности прокурора Сахалинской области о признании недействующими отдельных положений Закона Сахалинской области от 22 февраля 2007 г. № 12-ЗО «Об организации государственной гражданской службы Сахалинской области» по апелляционному представлению исполняющего обязанности прокурора Сахалинской области и апелляционной жалобе губернатора Сахалинской области на решение Сахалинского областного суда от 11 апреля 2013 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., поддержавшей доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

статьёй 10-1 Закона Сахалинской области от 15 февраля 2007 г. № 12-ЗО «Об организации государственной гражданской службы Сахалинской области» с последующими изменениями и дополнениями (далее – Закон Сахалинской области) предусмотрено проведение ротации гражданских служащих в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путём назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в этом же или в другом государственном органе Сахалинской области на срок от трёх до пяти лет.

Частью 2 этой же статьи установлено, что ротация проводится в соответствии с утверждённым губернатором Сахалинской области перечнем должностей гражданской службы, по которым предусмотрена ротация гражданских служащих, сформированным на основании предложений государственных органов Сахалинской области.

Частью 3 этой же статьи определено, что план проведения ротации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в государственных органах Сахалинской области, утверждается соответствующими государственными органами Сахалинской области.

Исполняющий обязанности прокурора Сахалинской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими чч. 2 и 3 ст. 10-1 Закона Сахалинской области в части, распространяющей своё действие на избирательную комиссию Сахалинской области, контрольно-счётную палату Сахалинской области, аппарат Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области.

При этом указал, что поименованные государственные органы Сахалинской области являются самостоятельными и независимыми. Принцип самостоятельности и независимости данных органов нарушается в связи с наделением губернатора области полномочиями, закреплёнными в ч.2 ст. 10-1 Закона Сахалинской области. Возложение на вышеперечисленные государственные органы обязанности, предусмотренной ч. 3 ст. 10-1 оспариваемого акта, не согласуется с федеральными нормами.

Решением Сахалинского областного суда заявление удовлетворено частично. Признана недействующей ч. 3 ст. 10-1 Закона Сахалинской области в части, распространяющей своё действие на избирательную комиссию Сахалинской области, контрольно-счётную палату Сахалинской области, аппарат Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области. Отказано в признании недействующей ч. 2 ст. 10-1 этого же закона.

В апелляционном представлении прокурор просит об отмене судебного постановления в части отказа в удовлетворении заявления и вынесении нового решения об удовлетворении требований в полном объёме. Ссылается на неправильное применение судом норм материального права.

В апелляционной жалобе губернатор Сахалинской области по тем же основаниям просит об отмене судебного акта о признании недействующей ч. 3 ст. 10-1 Закона Сахалинской области и принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления прокурора.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления и апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда не подлежащим отмене.

Удовлетворяя заявление о признании недействующей ч. 3 ст. 10-1 Закона Сахалинской области в той мере, в какой она распространяет своё действие на указанные выше государственные органы Сахалинской области, суд правильно исходил из вывода о том, что в этой части региональный акт

противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Частью 10 ст. 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) установлено, что план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации утверждается нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Указанная норма права является императивной и иного толкования закона не допускает. План проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации утверждается только нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Губернатор Сахалинской области является высшим должностным лицом Сахалинской области, возглавляет правительство Сахалинской области и уполномочен в пределах своей компетенции выпускать нормативные правовые акты, обязательные для исполнения на всей территории Сахалинской области. Указанные полномочия вверены ему в соответствии со ст. 18, 20, 21, 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 35 Устава Сахалинской области.

Наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями по решению вопросов, о которых возник спор, требованиям федерального законодательства не противоречит.

Таким государственным органам, как избирательная комиссия Сахалинской области, контрольно-счётная палата Сахалинской области, аппарат Уполномоченного по правам человека Сахалинской области, ни федеральным законодательством, ни Уставом Сахалинской области, ни иным региональным законодательством не предоставлено право осуществлять нормативное правовое регулирование в сфере государственной гражданской службы, в том числе по оспариваемым прокурором вопросам.

Из изложенного следует, что ч. 3 ст. 10-1 Закона Сахалинской области в той мере, в какой она распространяет своё действие на перечисленные государственные органы Сахалинской области, не соответствует актам большей юридической силы.

Согласно ч. 2 ст. 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 признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применены нормы материального права, подлежащие применению к спорному правоотношению, решение суда о признании

недействующей ч. 3 ст. 10-1 Закона Сахалинской области в той мере, в какой она распространяет своё действие на избирательную комиссию Сахалинской области, контрольно-счётную палату Сахалинской области и аппарат Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области, является законным и обоснованным и отмене не подлежит.

Утверждение губернатора Сахалинской области о том, что в план проведения ротации гражданских служащих, занимающих должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, подлежит включению информация, относящаяся к персональным данным гражданских служащих, публикация которой может привести к нарушению Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» и прав указанной категории граждан, не основано на законе. Часть 10 ст. 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ не предусматривает отражения в плане ротации гражданских служащих их персональных данных. Не содержится такого указания и в тексте ч. 3 ст. 10-1 Закона Сахалинской области. Сведения о персональных данных гражданских служащих, подлежащих ротации, могут быть отображены в иных документах, не подлежащих официальному опубликованию.

Другие доводы апелляционной жалобы губернатора Сахалинской области не содержат ссылки на обстоятельства, предусмотренные законом в качестве оснований для отмены судебного акта в апелляционном порядке.

Отказывая в удовлетворении заявления о признании недействующей ч. 2 ст. 10-1 Закона Сахалинской области, суд обоснованно посчитал, что указанная норма согласуется с федеральными нормами, имеющими большую юридическую силу.

Частью 10 ст. 60.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ прямо и непосредственно регламентировано, что перечень должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, утверждается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Как установлено судом, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе осуществлять нормативное правовое регулирование в указанной области, а избирательная комиссия Сахалинской области, контрольно-счётная палата Сахалинской области и аппарат Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области такими полномочиями не наделены.

Согласно ч. 1 ст. 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Исходя из установленного решение суда об отказе в признании недействующей ч. 2 ст. 10-1 Закона Сахалинской области является законным и обоснованным.

Судебная коллегия не находит оснований для отмены судебного акта по доводам апелляционного представления прокурора.

Нельзя согласиться с мнением, что в результате утверждения губернатором Сахалинской области перечня должностей гражданской службы, по которым предусмотрена ротация гражданских служащих, нарушается принцип самостоятельности и независимости упомянутых выше государственных органов и что оспариваемая норма в части распространения своего действия на эти органы противоречит ч.12 ст. 20 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 от 12 июня 2002г. № 67-ФЗ), ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ), ч. 2 ст. 3 Закона Сахалинской области от 11 апреля 2008 г. № 26-30 «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума», ч. 2 ст. 1 Закона Сахалинской области от 30 июня 2011 г. № 60-30 «О контрольно-счётной палате Сахалинской области», ч. 2 ст. 3 Закона Сахалинской области от 4 июня 2012 г. № 41-30 «Об Уполномоченном по правам человека в Сахалинской области» (далее – Закон Сахалинской области от 4 июня 2012 г. № 41-30).

Частью 12 ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ предусмотрено, что избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, избирательная комиссия Сахалинской области независима в пределах своей компетенции.

Согласно ст. 23 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ избирательная комиссия субъекта Российской Федерации осуществляет полномочия в соответствии с указанным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации.

Как указано выше, действующее законодательство Российской Федерации и Сахалинской области не содержит акта, относящего к компетенции избирательной комиссии Сахалинской области утверждение перечня, о котором возник спор.

В ст. 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ закреплено, что должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации учреждаются законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учётом положений данного Федерального закона в целях обеспечения исполнения полномочий

государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Самостоятельность контрольно-счётного органа субъекта Российской Федерации гарантируется системой норм, регламентирующих процедуру назначения и прекращения полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов данного органа. Порядок назначения на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счётного органа субъекта Российской Федерации определён в чч. 1 – 5 ст. 6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ.

Организационная и функциональная независимость контрольно-счётного органа субъекта Российской Федерации обуславливается характером решаемых им задач и объёмом предоставленных полномочий (ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ). Для реализации вверенных ему полномочий контрольно-счётный орган субъекта Российской Федерации самостоятельно осуществляет планирование своей деятельности посредством разработки и утверждения планов работы (ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ).

Федеральным законодателем определён перечень объектов контроля, на которые распространяются полномочия контрольно-счётного органа субъекта Российской Федерации, при одновременном установлении условий независимости данных органов от проверяемых ими органов и организаций (ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ).

Одной из важных гарантий самостоятельности контрольно-счётного органа субъекта Российской Федерации выступает его финансовая автономность, закреплённая в ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ. Средства, предназначенные для финансового обеспечения деятельности контрольно-счётного органа субъекта Российской Федерации, предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации отдельной строкой.

Должностные лица контрольно-счётного органа субъекта Российской Федерации подлежат государственной защите в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», иными федеральными нормативными правовыми актами.

Что касается аппарата Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области, то согласно Закону Сахалинской области от 4 июня 2012 г. № 41-ЗО указанный государственный орган создаётся для обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области. При этом аппарат Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области не обладает независимостью и самостоятельностью при осуществлении своих полномочий. Независимостью и самостоятельностью в силу ч. 2 ст. 3 названного закона Сахалинской области обладает только Уполномоченный по правам человека в Сахалинской области при осуществлении своих полномочий. Таким образом,

указанный закон не наделяет аппарат Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области независимостью и самостоятельностью при осуществлении своих полномочий.

В связи с изложенным ч. 2 ст. 10-1 Закона Сахалинской области не противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, утверждение губернатором Сахалинской области указанного перечня не является вмешательством в компетенцию и деятельность государственных органов, не влечёт нарушения принципов независимости и самостоятельности их деятельности.

Закон Сахалинской области и иные законы Сахалинской области, на соответствие которым прокурором поставлен вопрос, являются нормативными правовыми актами одного уровня, не подлежащими сопоставлению друг с другом в силу положений ст. 253 ГПК РФ.

Также несостоятельной является ссылка прокурора на нарушение оспариваемым регулированием принципа единства организационных и правовых основ государственной службы, закреплённого Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Исходя из указанного принципа правила поведения, в том числе установления о ротации, регламентированные законодательством о государственной гражданской службе, являются одинаковыми и обязательными для всех гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, в том числе в государственных органах Сахалинской области.

В приложении 1 к Закону Сахалинской области помещён реестр должностей государственной гражданской службы Сахалинской области (далее – Реестр), классифицированных по государственным органам с учётом положений Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

В разделах 9, 11 и 12 Реестра приведены перечни должностей государственной гражданской службы в избирательной комиссии Сахалинской области (должностные категории «помощники (советники)», «специалисты», «обеспечивающие специалисты»), в контрольно-счётной палате Сахалинской области (должностные категории «руководители», «специалисты», «обеспечивающие специалисты»), в аппарате Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области (должностные категории «помощники (советники)», «специалисты»).

Таким образом, в силу принципа единства организационных и правовых основ государственной службы на гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в перечисленных государственных органах Сахалинской области, распространяются нормы о ротации, предусмотренные ч. 2 ст. 10-1 Закона Сахалинской области.

Иных оснований для отмены решения суда в апелляционном представлении прокурором не названо.

В силу изложенного, руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Сахалинского областного суда от 11 апреля 2013 г. оставить без изменения, апелляционное представление исполняющего обязанности прокурора Сахалинской области и апелляционную жалобу губернатора Сахалинской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

