



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№46-АПГ13-15

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

11 декабря 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Еременко Т.И.

судей Калининой Л.А. и Анишиной В.И.

при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Самарской Губернской Думы на решение Самарского областного суда от 5 сентября 2013 года об удовлетворении заявления прокурора Самарской области о признании противоречащими федеральному закону и недействующими с момента вступления в силу решения суда абзацев второго и третьего части 2 статьи 6 Закона Самарской области от 9 октября 2007 года № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Самарской Губернской Думы Подъячевой Л.В., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

прокурор Самарской области обратился в Самарский областной суд с заявлением о признании недействующими второго и третьего абзацев части 2 статьи 6 Закона Самарской области от 9 октября 2007 года №96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области», согласно которым «для категорий «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей необходимо образование не ниже среднего профессионального (абзац второй части 2 статьи 6); для категории «обеспечивающие специалисты» всех групп должностей необходимо образование не ниже среднего (полного) общего (абзац третий части 2 статьи 6)».

В обоснование заявления ссылался на противоречие статьям 5, 8, 9

Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и статьям 7, 12 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» оспариваемого правового регулирования, указывая, в частности, на то, что региональный законодатель, допуская замещение должностей муниципальной службы лицами, не имеющими соответствующего уровня профессионального образования, нарушает принцип взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации посредством единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы.

По мнению прокурора, по смыслу федерального законодательства, в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования; в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы - наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Представитель Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области заявление прокурора поддержал в полном объеме.

Представитель Самарской Губернской Думы Подъячева Л.В. считала, что оспариваемые прокурором нормы установлены органами государственной власти правомерно, каких-либо федеральных норм, предписывающих органам государственной власти субъекта Российской Федерации обязанность устанавливать квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, идентичные квалификационным требованиям для замещения должностей государственной гражданской службы, не имеется. Единство основных квалификационных требований к соответствующим категориям должностей, по утверждению представителя Самарской Губернской Думы, заключается в том, что в качестве «квалификационного фильтра» для соответствующих категорий должностей выступает наличие требований к образованию, стажу работы по специальности, профессиональным навыкам, а не сами требования к конкретному уровню образования.

Решением Самарского областного суда от 5 сентября 2013 года заявление прокурора Самарской области удовлетворено.

В апелляционной жалобе представитель Самарской Губернской Думы Саусин А.В. просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять новое решение об отказе прокурору Самарской области в удовлетворении заявления в полном объеме.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, представителем Управления Министерства юстиции по Самарской области Быстревским С.В. представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционной жалобы, представления (статья 327¹ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает поводов для отмены решения в порядке, предусмотренном статьёй 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств – участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих, составляют предмет регулирования Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В силу статей 2, 4, 5 данного Федерального закона муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путём заключения трудового договора (контракта).

Профессионализм и компетентность муниципальных служащих, единство основных требований к муниципальной службе являются основополагающими принципами муниципальной службы. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы.

Должности в органе местного самоуправления, в аппарате избирательной комиссии муниципального образования образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления,

избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации (части 1, 2 и 3 статьи 6).

Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам функциональных признаков должностей, определяемых с учётом исторических и иных местных традиций. В реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путём заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица (части 1 и 2 статьи 7).

Все должности муниципальной службы подразделяются на пять групп: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности муниципальной службы. Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учётом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 8).

Для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Указанные квалификационные требования 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. В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) – уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к

кандидатам на должность главы местной администрации. Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы (части 1, 2 и 3 статьи 9, часть 1 и 2 статьи 9.1).

В соответствии со статьёй 10 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования: среднее профессиональное образование, высшее образование – бакалавриат, высшее образование – специалитет, магистратура, высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Сопоставительный анализ оспариваемых положений и приведённых федеральных норм даёт убедительную основу для вывода о том, что региональным законодателем для категории «обеспечивающие специалисты» всех групп должностей занижены квалификационные требования к уровню профессионального образования по сравнению с аналогичными требованиями, предусмотренными федеральным законодательством о муниципальной службе.

Поскольку такое правовое регулирование умаляет принципы правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации, суд первой инстанции справедливо пришёл к выводу о его противоречии федеральному законодательству и признании недействующим.

Доводы апелляционной жалобы не могут повлиять на отмену правильного по существу решения. Все эти доводы были предметом судебного разбирательства, им дана надлежащая судебная оценка, что нашло мотивированное и обстоятельное отражение в судебном решении.

Наличие проблем в подборе квалифицированных кадров, способных выполнять возложенные на них обязанности по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, само по себе не предполагает снижения квалификационных требований.

Напротив, как это буквально следует из содержания статьи 12 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение, поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения

должностных обязанностей, а в силу статьи 32 данного Федерального закона назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учётом их профессиональных качеств и компетентности федеральный законодатель рассматривает в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава муниципальной службы.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 199, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Самарского областного суда от 5 сентября 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Самарской Губернской Думы – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи