

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 19 января 2018 г. N 51-АПГ17-21**

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Калининой Л.А. и Зинченко И.Н.

при секретаре Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам Алтайского краевого Законодательного Собрания и Правительства Алтайского края на решение Алтайского краевого суда от 5 сентября 2017 года об удовлетворении административного искового заявления прокурора Алтайского края к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании не действующими с момента вступления решения суда в законную силу пунктов 1, 2 части 2 статьи 2, части 3 статьи 2 в части слов "высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и", пункты 1, 1.1, 3 статьи 3 Закона Алтайского края от 07 декабря 2007 года N 134-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 3 мая 2017 года N 29-ЗС).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Алтайского краевого Законодательного Собрания Фандиной Е.А., Правительства Алтайского края Сычевой Ю.В., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Агафонова И.Е., полагавшего решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Алтайского края обратился в Алтайский краевой суд с административным исковым заявлением о признании не действующими пунктов 1, 2 части 2 статьи 2, части 3 статьи 2 в части слов "высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и", пункты 1, 1.1, 3 статьи 3 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года N 134-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 3 мая 2017 года N 29-ЗС), которыми установлены типовые квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимые для замещения должностей муниципальной службы.

В обоснование заявленных требований прокурор ссылался на противоречие статьям 4, 5, 8, частям 1 и 2 статьи 9 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" и статье 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79 "О государственной гражданской службе Российской Федерации" оспариваемого правового регулирования, указывая, в частности, что региональный законодатель, допуская предъявление лицам, замещающим высшие должности муниципальной службы в муниципальном районе, городском округе, городском поселении, и лицам, замещающим высшие должности муниципальной службы в сельском поселении, то есть включенным в одну группу должностей, различные квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу работы по специальности, 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; кроме того, по мнению прокурора, установленное данным законом соотношение ведущих должностей муниципальной службы со старшей группой должностей государственной гражданской службы без указания категории должностей не позволяет определить уровень профессионального образования, требуемый для замещения ведущих должностей муниципальной службы, что указывает на неясность и неопределенность правового регулирования.

Решением Алтайского краевого суда от 5 сентября 2017 года административное исковое заявление прокурора Алтайского края удовлетворено.

В апелляционной жалобе представитель Алтайского краевого Законодательного Собрания просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное на неправильном применении норм материального права, принять новое решение об отказе прокурору Алтайского края в удовлетворении административного искового заявления в полном объеме.

Представитель Правительства Алтайского края в апелляционной жалобе также просит об отмене судебного акта, как принятого с нарушением норм материального права.

Относительно доводов, изложенных в апелляционных жалобах, участвовавший в деле прокурор представил возражения.

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

Изучив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, подтверждая выводы суда первой инстанции касательно признания не действующими пунктов 1, 2 части 2 статьи 2, части 3 статьи 2 в части слов "высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и", пунктов 1, 1.1 статьи 3 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года N 134-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 3 мая 2017 года N 29-ЗС), вместе с тем полагает изменить резолютивную часть решения, признав не действующими приведенные выше нормы в той мере, в какой они устанавливают различные квалификационные требования к уровню образования, стажу муниципальной службы, и соотношение должностей в зависимости от уровня муниципального образования для высших должностей муниципальной службы исходя из следующего.

Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", предусматривая в качестве основных квалификационных требований уровень профессионального образования, стаж гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, он подразделяет должности по категории "руководители" и "помощники (советники)" на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы (часть 4 статьи 9), должности категории "специалисты" - на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы (часть 5 статьи 9), должности категории "обеспечивающие специалисты" - на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы (часть 6 статьи 9).

При этом данный федеральный закон гласит, что для замещения должностей гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)", высшей и главной группы должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры (часть 3 статьи 12); для замещения должностей гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)" ведущей группы должностей гражданской службы категории "специалисты" ведущей и старшей групп должностей гражданской службы, а также категории "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования (часть 4 статьи 12); для замещения должностей гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты" старшей и младшей групп должностей гражданской службы обязательно наличие профессионального образования (часть 5 статьи 12).

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что пункт 1 статьи 7 данного Федерального закона провозглашает взаимосвязь единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы.

Аналогичное правовое регулирование прямо вытекает из положений Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

В силу статей 2, 4, 5, 6 указанного федерального закона муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта); профессионализм и компетентность муниципальных служащих; 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 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 используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

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 осуществляется с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации (статья 8).

Для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, профессиональным знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. 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 (статья 9 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации").

Как видно из оспариваемых положений, региональным законодателем для высших должностей муниципальной службы в муниципальном районе, городском округе, городском поселении, соотносимых с главными должностями государственной службы, установлены требования к наличию высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры и стажу муниципальной службы не менее четырех лет или стажу работы по специальности, направлению подготовки не менее пяти лет.

В то же время для высших должностей муниципальной службы в сельском поселении, соотносимых с ведущими должностями государственной гражданской службы, введены требования к наличию высшего образования и стажу муниципальной службы не менее двух лет или стажу работы по специальности, направлению подготовки не менее четырех лет.

Кроме того, для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, претендующих на замещение высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях, установлены пониженные квалификационные требования к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки в течение трех лет со дня выдачи диплома.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что соотношение высшей группы должностей муниципальной службы осуществлено не только без учета квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, как того требует федеральный законодатель, но и с введением такого критерия, как уровень муниципального образования, который не предусмотрен федеральным законом.

Доводы апелляционных жалоб о том, что указанное разграничение осуществлено с учетом местных традиций при прохождении муниципальной службы, обусловлено необходимостью исполнять различный объем полномочий, установленных федеральным законодательством для различных видов муниципальных образований, наличием проблем в подборе квалифицированных кадров в сельских поселениях, не могут повлиять на отмену правильного по существу решения. Все они были предметом судебного разбирательства, им дана надлежащая судебная оценка, что нашло мотивированное и обстоятельное отражение в судебном решении.

Судом справедливо отмечается, что наличие проблем в подборе квалифицированных кадров, способных выполнять возложенные на них обязанности по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, не предполагает снижения квалификационных требований.

Согласно статье 32 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности федеральный законодатель рассматривает как приоритетное направление формирования кадрового состава муниципальной службы.

Анализ приведенных выше федеральных норм также позволяет сделать вывод о том, что в то же время решение суда первой инстанции о признании недействующим пункта 3 статьи 3 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года N 134-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 3 мая 2017 года N 29-ЗС) основано на неверном толковании норм материального права, в связи с чем оно подлежит в этой части отмене с принятием нового решения об отказе прокурору Алтайского края в удовлетворении административного искового заявления в этой части требований.

Судебная коллегия констатирует, что оспариваемое соотношение ведущих должностей муниципальной службы в Алтайском крае со старшими должностями государственной гражданской службы без уточнения категории должностей само по себе не может рассматриваться как нарушение принципа правовой неопределенности.

Норма как по форме, так и по содержанию каких-либо неясностей не допускает, и поскольку положений, отменяющих либо изменяющих основные квалификационные требования к уровню образования, что действительно свидетельствовало бы о несоответствии федеральному законодательству, в оспариваемой норме не содержится, то у суда нет оснований для признания ее недействующей.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 307 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Алтайского краевого суда от 5 сентября 2017 года в части признания не действующими пунктов 1, 2 части 2 статьи 2, части 3 статьи 2 в части слов "высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и", пунктов 1, 1.1 статьи 3 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года N 134-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 3 мая 2017 года N 29-ЗС) изменить.

Признать не действующими пункты 1, 2 части 2 статьи 2, часть 3 статьи 2 в части слов "высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и", пункты 1, 1.1 статьи 3 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года N 134-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 3 мая 2017 года N 29-ЗС) в той мере, в какой они устанавливают различные квалификационные требования к уровню образования, стажу муниципальной службы и соотношение должностей в зависимости от уровня муниципального образования для высших должностей муниципальной службы.

Решение Алтайского краевого суда от 5 сентября 2017 года в части признания не действующим пункта 3 статьи 3 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 года N 134-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае" (в редакции Закона Алтайского края от 3 мая 2017 года N 29-ЗС) отменить, принять новое решение, которым в удовлетворении административного искового заявления прокурору Алтайского края в этой части требований отказать.