Дело №3а – 689/2017

Р Е Ш Е Н И Е

именем Российской Федерации

ДД.ММ.ГГ г. Барнаул

Алтайский краевой суд в составе:

председательствующего Мокрушиной В.П.

при секретаре Сигаревой Е.Е.

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Алтайского края к Алтайскому краевому Законодательному Собранию о признании недействующим в части Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О муниципальной службе в Алтайском крае»,

УСТАНОВИЛ:

Постановлением Алтайского краевого Совета народных депутатов от ДД.ММ.ГГ \*\*\* принят Закон Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О муниципальной службе в Алтайском крае» (далее – Закон \*\*\*, оспариваемый Закон), который опубликован в печатных изданиях "Алтайская правда", \*\*\* ДД.ММ.ГГ, "Сборник законодательства Алтайского края", <данные изъяты>

В данный Закон неоднократно вносились изменения и дополнения, в том числе:

- Законом Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Алтайского края", принятым Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от ДД.ММ.ГГ \*\*\* (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru, ДД.ММ.ГГ);

- Законом Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О внесении изменений в статью 11 закона Алтайского края "О государственной гражданской службе Алтайского края" и в закон Алтайского края "О муниципальной службе в Алтайском крае", принятым Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от ДД.ММ.ГГ \*\*\* (опубликован на официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, ДД.ММ.ГГ).

Часть 2 статьи 2 Закона \*\*\* (в редакции Закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\*) предусматривает типовые квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимые для замещения должностей муниципальной службы.

Так, пунктом 1 части 2 статьи 2 оспариваемого Закона предусмотрено, что для высших должностей муниципальной службы в муниципальном районе, городском округе, городском поселении требуется высшее образование не ниже уровня специалитета, магистратуры и стаж муниципальной службы не менее четырех лет или стаж работы по специальности, направлению подготовки не менее пяти лет, за исключением случаев, предусмотренных частью 4 настоящей статьи.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 2 Закона \*\*\* для высших должностей муниципальной службы в сельском поселении требуется высшее образование и стаж муниципальной службы не менее двух лет или стаж работы по специальности, направлению подготовки не менее четырех лет.

В силу части 3 статьи 2 Закона \*\*\* для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома устанавливаются квалификационные требования к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки для замещения высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и главных должностей муниципальной службы - не менее одного года стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки.

    Статьёй 3 оспариваемого Закона предусмотрено, что с учетом типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы устанавливается следующее соотношение должностей муниципальной службы в Алтайском крае и должностей государственной гражданской службы Алтайского края:

1) высшие должности муниципальной службы в муниципальном районе, городском округе, городском поселении - главные должности государственной гражданской службы;

1.1) высшие должности муниципальной службы в сельском поселении - ведущие должности государственной гражданской службы;

2) главные должности муниципальной службы - ведущие должности государственной гражданской службы;

3) ведущие должности муниципальной службы - старшие должности государственной гражданской службы;

4) старшие и младшие должности муниципальной службы - младшие должности государственной гражданской службы.

Прокурор Алтайского края обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании пунктов 1 и 2 части 2 статьи 2, части 3 статьи 2 в части слов «высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и», пунктов 1, 1.1 и 3 статьи 3 Закона \*\*\* (в редакции Закона края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*), в котором, ссылаясь на пункты 2, 3, 7 статьи 4, статью 5, статью 8, части 1 и 2 статьи 9 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О муниципальной службе в Российской Федерации», статью 7 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», указал, что к должностям муниципальной службы, включенным в одну группу должностей, должны предъявляться единые квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки. С учетом этого должно определяться и соотношение должностей муниципальной службы с должностями государственной гражданской службы. Однако приведенными положениями Закона \*\*\* для одной и той же группы должностей – высших должностей муниципальной службы предусмотрено разное соотношение с должностями государственной гражданской службы края в зависимости от вида муниципального образования, где такие должности замещаются, и, соответственно, установлены различные квалификационные требования к ним, что не отвечает основным принципам муниципальной службы.

Кроме того, как полагает прокурор, пункт 3 статьи 3 оспариваемого Закона, не отвечает требованиям ясности и определенности, поскольку для старших должностей государственной гражданской службы предъявляются разные требования к уровню профессионального образования в зависимости от категории замещаемых должностей. В частности, для замещения должностей категории «специалисты» старшей группы должностей предъявляются требования о наличии высшего образования, а для категории «обеспечивающие специалисты» этой же группы – требование о наличии профессионального образования.

Алтайским краевым Законодательным Собранием представлены письменные возражения, в которых указано на принятие оспариваемого Закона в пределах компетенции Алтайского края уполномоченным на то органом с соблюдением процедуры принятия нормативного правового акта, правил введения в действие, в предусмотренной для этого форме. Предъявление одинаковых квалификационных требований к муниципальным служащим органов местного самоуправления муниципального района, городского округа, городского поселения и сельского поселения не соответствует смыслу и содержанию федерального законодательства, поскольку существенно различаются задачи, решаемые соответствующими муниципальными служащими. Кроме того, разделение высших должностей муниципальной службы, учреждаемых для обеспечения исполнения полномочий администрации муниципального образования, на высшие должности в муниципальном районе, городском поселении и высшие должности в сельском поселении обусловлено проблемой кадрового обеспечения органов местного самоуправления поселенческого уровня. Поскольку пунктом 4 части 2 статьи 2 Закона \*\*\* определены типовые квалификационные требования к ведущим должностям муниципальной службы - высшее образование без предъявления требований к стажу, то безосновательна позиция прокурора о неясности и неопределенности пункта 3 статьи 3 оспариваемого Закона.

В письменных возражениях Правительство Алтайского края, участвующее в деле в качестве заинтересованного лица, возражает против удовлетворения заявленных требований, ссылаясь на аналогичные доводы.

В судебном заседании прокурор прокуратуры Алтайского края <данные изъяты> настаивала на удовлетворении заявленных требований, полагая, что в ходе рассмотрения дела подтверждена обоснованность позиции, изложенной в административном исковом заявлении.

Представитель Алтайского краевого Законодательного Собрания <данные изъяты> указала, что отсутствуют основания для признания оспариваемых правовых норм недействующими.

Представитель Правительства Алтайского края <данные изъяты> возражала против заявленных требований, полагая, что они не основаны на законе.

Выслушав пояснения представителей сторон, специалиста <данные изъяты> исследовав собранные по делу доказательства и оценив их в совокупности, суд приходит к выводу о том, что административное исковое заявление прокурора подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно пункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции РФ).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции РФ).

Статьёй 42 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от ДД.ММ.ГГ \*\*\* установлено, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих, регламентируются Федеральным законом от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О муниципальной службе в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон о муниципальной службе).

Из положений Федерального закона о муниципальной службе следует, что законом субъекта Российской Федерации устанавливается соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы (часть 2 статьи 8), а также типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы (часть 2 статьи 9).

В связи с этим суд находит, что, установив в Законе \*\*\* соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы, а также типовые квалификационные требования к должностям муниципальной службы, законодатель Алтайского края действовал в пределах предоставленной ему компетенции.

При этом положениями пункта 1 статьи 67, подпункта 2 пункта 1 статьи 73 Устава (Основного закона) Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*, пункта 1 статьи 1, статей 4 и 8, пункта 1 статьи 18 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "Об Алтайском краевом Законодательном Собрании", пункта 2 части 2 статьи 5 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О правотворческой деятельности" подтверждается, что оспариваемый закон принят уполномоченным органом законодательной власти Алтайского края и в предусмотренной законодательством форме.

Нарушений процедуры принятия Закона \*\*\* судом при рассмотрении дела не установлено. Алтайским краевым Законодательным Собранием представлены доказательства принятия Закона, в том числе о внесении изменений в него, в соответствии с Регламентом Алтайского краевого Законодательного Собрания, принятого Постановлением Алтайского краевого Совета народных депутатов от ДД.ММ.ГГ \*\*\* большинством голосов установленного числа депутатов.

Судом также установлено, что в соответствии с требованиями статьи 74 Устава (Основного закона) Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\*, пункта 1 части 1 статьи 30, части 2 статьи 31, части 1 статьи 33 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О правотворческой деятельности" Закон Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О муниципальной службе в Алтайском крае" и изменяющий его закон от ДД.ММ.ГГ \*\*\* официально опубликованы и зарегистрированы в Управлении Министерства юстиции в Алтайском крае, что подтверждается Сборником законодательства Алтайского края \*\*\* за ДД.ММ.ГГ, информацией с Официального интернет-портала правовой информации (www.pravo.gov.ru).

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* "О государственной гражданской службе Российской Федерации" взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы (п.1).

Аналогичное положение содержится в части 1 статьи 5 Федерального закона о муниципальной службе.

Статьей 4 Федерального закона о муниципальной службе определены основные принципы муниципальной службы, в том числе принцип равного доступа граждан к муниципальной службе и равных условий ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего; единства основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы (пункты 2,7).

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 и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций (\*\*\*

Часть 1 статьи 9 этого же Федерального закона определяет основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, относя к ним уровень профессионального образования, стаж муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Приложение 1 к Закону \*\*\* содержит Реестр должностей муниципальной службы в Алтайском крае, включающий в себя, в частности, раздел 1 - должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность; раздел П - должности муниципальной службы, учреждаемые для обеспечения исполнения полномочий представительного органа муниципального образования; раздел Ш - должности муниципальной службы, учреждаемые для обеспечения исполнения полномочий администрации муниципального образования.

Раздел Ш включает следующие группы должностей:

высшая должность в муниципальном районе, городском округе, городском поселении;

высшая должность в сельском поселении;

главная должность;

ведущая должность;

старшая должность;

младшая должность.

В число высших должностей в муниципальном районе, городском округе, городском поселении включены должности: глава администрации муниципального образования; глава администрации внутригородского района (не являющегося муниципальным образованием); первый заместитель главы администрации муниципального образования; заместитель главы администрации муниципального образования; секретарь администрации муниципального образования; управляющий делами администрации муниципального образования.

К высшим должностям в сельском поселении отнесены глава администрации муниципального образования; заместитель главы администрации муниципального образования; секретарь администрации муниципального образования; управляющий делами администрации муниципального образования.

Для высших должностей в муниципальном районе, городском округе, городском поселении установлены типовые квалификационные требования - высшее образование не ниже уровня специалитета, магистратуры и стаж муниципальной службы не менее четырех лет или стаж работы по специальности, направлению подготовки не менее пяти лет, за исключением случая, предусмотренного частью 4 настоящей статьи (п.1 ч.2 ст.2 Закона \*\*\*), а для высших должностей в сельском поселении - высшее образование и стаж муниципальной службы не менее двух лет или стаж работы по специальности, направлению подготовки не менее четырех лет (п.2 ч.2 ст.2 этого же Закона).

Кроме того, частью 3 статьи 2 Закона \*\*\* предусмотрено, что высшие должности муниципальной службы в сельских поселениях и главные должности муниципальной службы могут замещаться лицами, имеющими дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома при наличии не менее одного года стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки.

Статьей 3 оспариваемого Закона определено соотношение высших должностей муниципальной службы в муниципальном районе, городском округе, городском поселении соотнесены с главными должностями государственной гражданской службы, а высших должностей муниципальной службы в сельском поселении - с ведущими должностями государственной гражданской службы.

Таким образом, Законом 134-ЗС для одной группы должностей – высшие должности, установлены разные типовые квалификационные требования в зависимости от вида (статуса) муниципального образования.

Суд полагает, что такое правовое регулирование нарушает основные принципы муниципальной службы - равный доступ граждан к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего; единство основных требований к муниципальной службе (п.2 и п.7 ст.4 \*\*\*), а также нарушает единство основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы (\*\*\*).

Доводы административного ответчика о том, что классификация высших должностей по видам муниципальных образований с отнесением к одному виду муниципальных образований муниципальный район, городской округ и городское поселение, к другому - сельское поселение, установление для них разных типовых квалификационных требований не противоречит закону ввиду различного объем полномочий, установленных федеральным законодательством для разных видов муниципальных образований, суд не может принять во внимание в связи со следующим.

    Отнесение тех или иных должностей к группе должностей муниципальных служащих должно производиться с учетом содержания и объема вопросов местного значения и вытекающих из них функций органа местного самоуправления, реализуемых муниципальными служащими, и определять соответствующий им уровень требований к их компетентности и профессионализму, что обеспечивается посредством установления единых типовых квалификационных требований.

Поэтому, определяя принадлежность должностей муниципальной службы в сельском поселении (глава администрации муниципального образования, заместитель главы администрации муниципального образования, секретарь администрации муниципального образования, управляющий делами администрации муниципального образования) к высшей группе должностей муниципальной службы, региональный законодатель, исходя из основных принципов муниципальной службы, не вправе устанавливать для них иные типовые квалификационные требования, чем для других должностей муниципальных служащих этой же группы.

По этим же основаниям суд признает подлежащими удовлетворению требования прокурора о признании недействующей части 3 статьи 2 Закона \*\*\* в части слов «высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и», как устанавливающей иные типовые квалификационные требования по сравнению с той же группой муниципальных должностей в муниципальном районе, городском округе, городском поселении.

Также суд соглашается с доводами прокурора о том, что пункт 3 статьи 3 оспариваемого Закона не отвечает требованиям ясности и определенности, в связи с чем должен быть признан недействующим.

Указанной нормой ведущие должности муниципальной службы соотнесены со старшими должностями государственной гражданской службы. Вместе с тем, для старших должностей государственной гражданской службы предъявляются разные требования к уровню профессионального образования в зависимости от категории замещаемых должностей.

В силу части 2 статьи 12 Федерального закона от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О государственной гражданской службе Российской Федерации» квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

В соответствии с частью 3 статьи 12 Федерального закона \*\*\* для замещения должностей категории «специалисты» старшей группы должностей предъявляются требования о наличии высшего образования.

Согласно части 5 статьи 12 того же Закона для замещения должностей категории «обеспечивающие специалисты» старшей группы обязательно наличие профессионального образования.

В связи с этим установление региональным законом соотношения ведущих должностей муниципальной службы со старшими должностными государственной гражданской службы без уточнения категории, к которой отнесены гражданские служащие старшей группы, не позволяет определить, с какими именно должностями гражданской службы соотносятся должности муниципальных служащих ведущей группы.

То обстоятельство, что в региональном законе указаны типовые квалификационные требования к ведущим должностям муниципальной службы - высшее образование без предъявление требований к стажу (пункт 4 части 2 статьи 2), не означает, что норма пункта 3 статьи 3 отвечает критерию определенности и не может вызывать неоднозначное толкование при её применении.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

На основании вышеизложенного, принимая во внимание требования административного истца, то обстоятельство, что оспариваемые нормы применялись, суд приходит к выводу о том, что оспариваемые нормы Закона \*\*\* следует признать противоречащими закону и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 175-180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

административное исковое заявление прокурора Алтайского края удовлетворить.

Признать пункты 1 и 2 части 2 статьи 2, часть 3 статьи 2 в части слов «высших должностей муниципальной службы в сельских поселениях и», пункты 1, 1.1 и 3 статьи 3 Закона Алтайского края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* «О муниципальной службе в Алтайском крае» (в редакции Закона края от ДД.ММ.ГГ \*\*\* недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

Сообщение о принятом решении суда подлежит опубликованию на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Апелляционные жалоба, представление могут быть поданы в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Алтайский краевой суд.

Председательствующий         В.П.Мокрушина