

КОПИЯ

Дело № За-75/2017

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Санкт-Петербург

24 июля 2017 года

Ленинградский областной суд в составе:

председательствующего – судьи Морозковой Е.Е.,

при секретаре Елифанцевой Н.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Ленинградской области о признании недействующими положений пп.1.1,1.2 Приложения №1 к приказу комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области от 10.05.2017 №10/17 «Об установлении квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на замещение вакантной должности государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области», и перечня документов, предъявляемых для участия в конкурсе на право замещения вакантной должности директора государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области»,

установил:

10 мая 2017 года комитетом по дорожному хозяйству Ленинградской области издан приказ № 10/17 «Об установлении квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на замещение вакантной должности Государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области», и перечня документов, представляемых для участия в конкурсе на право замещения вакантной должности директора Государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области»(далее-приказ комитета от 10.05.2017 №10/17).

Пунктом 1 приказа комитета от 10.05.2017 №10/17 установлены квалификационные требования, предъявляемые к кандидатам на замещение вакантной должности директора Государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области», согласно приложению 1 к настоящему приказу.

В пункте 2 приказа комитета от 10.05.2017 №10/17 установлен перечень документов, представляемых для участия в конкурсе на право замещения вакантной должности директора Государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» согласно приложению 2 к настоящему приказу.

Приложение №1 к приказу комитета от 10.05.2017 №10/17 имеет наименование «Квалификационные требования, предъявляемые к кандидатам на замещение вакантной должности директора Государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управления автомобильных дорог Ленинградской области» и состоит из трех пунктов:1.2-1.3(последний содержит подпункты 1.3.1-1.3.3)(далее приложение №1).

В пункте 1.1 приложения №1 в качестве квалификационного требования указано: высшее образование, а пункте 1.2 приложения №1 в качестве квалификационного требования установлен: стаж работы на руководящих должностях в сфере дорожного хозяйства не менее 2 (двух) лет или стаж работы на руководящих должностях в других сферах деятельности не менее 5 (пяти) лет.

Первый заместитель прокурора Ленинградской области обратился в Ленинградский областной суд с административным иском, в котором просит: признать положения п.п.1.1,1.2 Приложения №1 к приказу комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области от 10.05.2017 №10/17 «Об установлении квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на замещение вакантной должности директора государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области», и перечня документов, представляемых для участия в конкурсе на право замещения вакантной должности директора государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» недействующими со дня принятия данного приказа.

В обоснование указано, что оспариваемые нормы не соответствуют ст.ст.57, 195.3 Трудового кодекса Российской Федерации, части 1 Раздела 1 «Общепрофессиональные квалификационные характеристики должностей работников, занятых на предприятиях, в учреждениях и организациях» Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, утвержденного постановлением Министерства труда и социального развития от 21.08.1998 №37, предусматривающим, что требования к квалификации руководителя должны содержать в себе наличие высшего профессионального (технического или инженерно-экономического) образования и стаж работы на руководящих должностях в соответствующей профилю организации отрасли не менее 5 лет.

Обязательность применения названных квалификационных требований, содержащихся в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, утвержденного постановлением Министерства труда и социального развития от 21.08.1998

№37 обусловлена тем, что в силу ст.ст.275,276 Трудового кодекса Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации от 12.04.2013 №329 (утвердившей типовую форму трудового договора с руководителем государственного учреждения) замещение должности руководителя государственного учреждения связано с наличием ряда ограничений, предусмотренных трудовым законодательством.

Несмотря на то, что квалификационные требования, содержащиеся в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, утвержденного постановлением Министерства труда и социального развития от 21.08.1998 №37, носят для работодателя рекомендательный характер, в случае, когда в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами с выполнением работ по определенным должностям, профессиям, специальностям связано предоставление компенсаций и льгот либо наличие ограничений, то наименование этих должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, или соответствующим положениям профессиональных стандартов, что предусмотрено ст.57 Трудового кодекса Российской Федерации (аналогичная правовая позиция закреплена в решении Верховного Суда Российской Федерации от 25.05.2015 №АКПИ15-388).

В обоснование правовой позиции прокурор сослался на ст.144 Трудового кодекса Российской Федерации и п.п.4, 5 Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2017 год, утвержденных решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23.12.2016, протокол №11.

Прокурор указал, что оспариваемый нормативный правовой акт содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный п. «в» п.п.3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96, а именно выборочное изменение объема прав-возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

В судебном заседании прокурор Шиханова А.С. административное исковое заявление поддержала по изложенным в нем основаниям, указав, что в соответствии с перечисленными федеральными нормами требования, предъявляемые к директору учреждения идентичны требованиям, предъявляемым к директору предприятия, содержащимся в

квалификационном справочнике. Директор учреждения, по существу выполняет те же организационно-правовые функции, что и директор предприятия. Соответственно, квалификационные требования к лицам, претендующим на занятие указанных должностей, должны быть одинаковыми.

В возражениях относительно заявленных требований представитель комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области Касаткин С.В. просит в удовлетворении административного иска отказать, отметив, что в соответствии со ст.ст.123.21,123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации, ч.3 ст.2 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Государственное казенное учреждение «Управления автомобильных дорог Ленинградской области»(далее- Учреждение) является некоммерческой организацией, соответственно часть 1 раздела 1 Квалификационных требований не подлежит применению при установлении квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на замещение вакантной должности директора Учреждения. Кроме этого, в Квалификационном справочнике отсутствуют требования к квалификации директоров учреждений, прокурор расширительно толкует положения действующего законодательства.

В судебном заседании представитель комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области Касаткин С.В. в удовлетворении административного иска прокурора просит отказать по доводам, изложенным в письменных возражениях, отмечает, что комитет не оспаривает факт наличия ограничений у лица, занимающего должность директора Учреждения, равно как комитет не оспаривает и обязательность применения положений поименованного Квалификационного справочника. Однако названный справочник не содержит требований, предъявляемых к квалификации и стажу лица, претендующего на должность директора учреждения.

Изучив материалы дела, заслушав явившихся лиц, исследовав и оценив собранные по делу доказательства согласно ст.84 КАС РФ в их совокупности, суд приходит к следующему.

В соответствии с п.п. «к», «н» ч.1ст.72 Конституции Российской Федерации трудовое законодательство, а также установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 5 Трудового кодекса Российской Федерации регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами осуществляется:

трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из настоящего Кодекса, иных федеральных законов и

законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права;

иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права:

указами Президента Российской Федерации;

постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти;

нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить настоящему Кодексу и иным федеральным законам. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не должны противоречить настоящему Кодексу, иным федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти.

Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений приведено в статье 6 Трудового кодекса Российской Федерации.

В абзацах 2, 3 статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации определено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти. При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, не урегулированным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. В случае принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации по этим вопросам закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

В статье 57 Трудового кодекса Российской Федерации (далее-ТК РФ), установившей содержание трудового договора, предусмотрено, что в трудовом договоре указывается, в том числе: трудовая функция (работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы). Если в соответствии с настоящим Кодексом, иными федеральными законами с выполнением работ по определенным должностям, профессиям, специальностям связано предоставление компенсаций и льгот либо наличие ограничений, то наименование этих должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, или соответствующим положениям профессиональных стандартов.

Статьей 195.3 ТК РФ установлено, что если настоящим Кодексом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации установлены требования к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, профессиональные стандарты в части указанных требований обязательны для применения работодателями.

Согласно ст.275 ТК РФ трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или учредительными документами организации могут быть установлены процедуры, предшествующие заключению трудового договора с руководителем организации (проведение конкурса, избрание или назначение на должность и другое).

Трудовой договор с руководителем государственного (муниципального) учреждения заключается на основе типовой формы трудового договора, утверждаемой Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Лицо, поступающее на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения (при поступлении на работу), и руководитель государственного (муниципального) учреждения (ежегодно) обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Типовая форма трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.04.2013 №329 содержит в том числе, следующие обязанности руководителя: не разглашать сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, ставшие известными ему в связи с исполнением своих должностных

обязанностей(подпункт «л» пункта 9);соблюдать обязательства, связанные с допуском к государственной тайне (подпункт «о» пункта 9); представлять работодателю в установленном порядке сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей(подпункт «ц» пункта 9).

Из положений ст.195.3 ТК РФ следует, что Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, вправе давать разъяснения по вопросам применения профессиональных стандартов.

Пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 31.10.2002 №787 «О порядке утверждения единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» установлено, что единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих состоит из квалификационных характеристик должностей руководителей, специалистов и служащих, содержащих должностные обязанности и требования, предъявляемые к уровню знаний и квалификации руководителей, специалистов и служащих.

Постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 21.08.1998 №37 утвержден квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих (далее-квалификационный справочник). В пункте 2 постановления отражено, что квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов, и других служащих рекомендуется для применения на предприятиях, в учреждениях и организациях различных отраслей экономики независимо от форм собственности и организационно-правовых форм.

Квалификационный справочник состоит из: введения, общих положений и двух разделов.

Во введении квалификационного справочника отражено, что менеджерами высшего и среднего уровня применительно к действующей должностной структуре можно считать всех руководителей, в том числе директоров предприятий, учреждений и организаций.

В настоящий квалификационный справочник включены квалификационные характеристики массовых должностей, общих для всех отраслей экономики, наиболее широко используемых на практике.

Во введении оговорено, что единый квалификационный справочник, регламентирующий трудовую деятельность руководителей, специалистов и других служащих, в настоящее время отсутствует.

В пункте 1 Общих положений квалификационного справочника указано, что квалификационный справочник предназначен для решения вопросов, связанных с регулированием трудовых отношений, обеспечением

эффективной системы управления персоналом на предприятиях, в учреждениях и организациях различных отраслей экономики независимо от форм собственности и организационно-правовых форм деятельности.

В примечании к данному пункту указано, что под «предприятием» понимаются коммерческие организации, создаваемые в форме хозяйственных товариществ и обществ, в том числе открытых и закрытых акционерных обществ, акционерных обществ работников (народных предприятий), производственных кооперативов, государственных и муниципальных предприятий.

В основу построения квалификационного справочника положен должностной принцип (пункт 2 квалификационного справочника).

Раздел I квалификационного справочника «Общепрофессиональные квалификационные характеристики должностей работников, занятых на предприятиях, в учреждениях и организациях» состоит из трех подразделов: 1. Должности руководителей; 2. Должности специалистов; 3. Должности других служащих (технических исполнителей).

В подраздел №1 раздела I квалификационного справочника, в частности, включены квалификационные требования к следующим руководителям: директор (генеральный директор, управляющий) предприятия; директор (начальник) вычислительного (информационно-вычислительного) центра; директор гостиницы; директор котельной; директор по связям с инвесторами; директор типографии.

К квалификационным требованиям, предъявляемым к директору (генеральному директору, управляющему) предприятия относятся: высшее профессиональное (техническое или инженерно-экономическое) образование и стаж работы на руководящих должностях в соответствующей профилю предприятия отрасли не менее 5 лет.

Порядок применения единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих утвержден Постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 09.02.2004 №9(далее-Порядок).

В пункте 1 Порядка указано, что единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих предназначен для решения вопросов, связанных с регулированием трудовых отношений, обеспечением эффективной системы управления персоналом организаций независимо от форм собственности и организационно-правовых форм деятельности.

Единый квалификационный справочник руководителей, специалистов и служащих содержит квалификационные характеристики по должностям руководителей, специалистов и служащих, сгруппированных в разделы по видам экономической деятельности(пункт 3 Порядка):

Квалификационные характеристики должностей руководителей, специалистов и служащих призваны способствовать правильному подбору и расстановке кадров, повышению их деловой квалификации, рациональному

разделению труда, созданию действенного механизма разграничения функций, полномочий и ответственности между указанными категориями работников, а также установлению единых подходов в определении их должностных обязанностей и предъявляемых к ним квалификационных требований (пункт 4 Порядка).

Раздел «требования к квалификации» (каждой должности) определяет уровень профессиональной подготовки работника, необходимой для выполнения возложенных на него обязанностей, и требуемый стаж работы (абзац 5 пункта 4 Порядка).

Лица, не имеющие специальной подготовки или стажа работы, установленных в разделе «Требования к квалификации», но обладающие достаточным практическим опытом и выполняющие качественно и в полном объеме возложенные на них должностные обязанности, по рекомендации аттестационной комиссии назначаются на соответствующие должности так же, как и лица, имеющие специальную подготовку и стаж работы (пункт 8 Порядка).

В ч.3 ст.26.11 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определено, что в целях осуществления полномочий, указанных в статье 26.2 и пункте 2 статьи 26.3 (за исключением полномочий, указанных в подпунктах 8.1, 11.1, 42.1, 42.2, 49.2, 55.1, 56, 57, 61, 72) настоящего Федерального закона, могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации, государственные учреждения субъекта Российской Федерации и другие организации. Функции и полномочия учредителя в отношении указанных предприятий, учреждений и организаций осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие функции и полномочия учредителя определяют предмет и цели деятельности указанных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, заслушивают отчеты об их деятельности, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие функции и полномочия учредителя, обеспечивают за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений субъекта Российской Федерации.

Статьей 14 Закона Ленинградской области от 27.10.1994 №6-оз «Устав Ленинградской области» предусмотрено, что экономическую основу деятельности органов государственной власти Ленинградской области составляют находящиеся в собственности Ленинградской области имущество, средства областного бюджета Ленинградской области и

территориальных государственных внебюджетных фондов Ленинградской области, а также имущественные права Ленинградской области.

Управление и распоряжение имуществом, находящимся в собственности Ленинградской области, осуществляются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также в соответствии с Уставом Ленинградской области, областными законами и постановлениями Правительства Ленинградской области (ст. 15 названного областного закона).

01 февраля 2000 года губернатором Ленинградской области принято постановление №32-пг, которым утверждено положение о порядке проведения конкурса на право замещения вакантной должности руководителя государственного унитарного предприятия (государственного автономного, бюджетного или казенного учреждения) в Ленинградской области (далее-Положение).

Названным Положением определен порядок и условия организации и проведения конкурса на право замещения вакантной должности руководителя государственного унитарного предприятия или государственного бюджетного (казенного) учреждения.

Абзацем 4 пункта 1.2. Положения установлено, что квалификационные требования, предъявляемые к кандидатам на замещение вакантной должности руководителя предприятия (учреждения), перечень представляемых документов устанавливаются нормативным правовым актом органа исполнительной власти Ленинградской области, которому подведомственно предприятие (учреждение).

В пункте 1.1. Положения о комитете по дорожному хозяйству Ленинградской области, утвержденному постановлением правительства Ленинградской области от 07.09.2011 №283 указано, что комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области (далее-комитет) является отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющим в пределах компетенции, установленной Правительством Ленинградской области, полномочия и функции в сфере дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, включая полномочия по координации, регулированию и контролю деятельности дорожных организаций Ленинградской области, а также полномочия субъекта Российской Федерации - Ленинградской области в области обеспечения безопасности дорожного движения.

К полномочиям комитета относится принятие нормативных правовых актов Ленинградской области в форме приказов комитета (пункт 2.16 Положения о комитете по дорожному хозяйству Ленинградской области).

Пунктом 6 Положения о комитете по дорожному хозяйству Ленинградской области, пунктом 19 приложения к названному положению

предусмотрено, что комитет осуществляет функции и полномочия учредителя подведомственных государственных предприятий и государственных казенных учреждений, в том числе и в отношении государственного казенного учреждения «Управление автомобильных дорог Ленинградской области».

В силу пунктов 1.1, 1.3, 1.4 Устава Государственного казенного учреждения «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» (далее - Устав), утвержденного распоряжением комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области от 15.09.2015 №188/15, Учреждение создано в соответствии с распоряжением правительства Ленинградской области от 05.11.2004 №497-р «О создании государственного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области»; постановлением правительства Ленинградской области от 30.11.2010 №324 изменен тип государственного учреждения на Государственное казенное учреждение Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» (пункт 1.1 Устава).

Учреждение является некоммерческой организацией, созданной в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (п.1.3 Устава).

Собственником имущества и учредителем Учреждения является Ленинградская область. Полномочия собственника имущества Учреждения осуществляет правительство Ленинградской области. Функции и полномочия учредителя и главного распорядителя бюджетных средств осуществляет комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области (п.1.4 Устава).

В соответствии с п.2.1 Устава Государственного казенного учреждения «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» предметом деятельности Учреждения является организация дорожной деятельности по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования, находящихся в государственной собственности Ленинградской области, обеспечение безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах при осуществлении дорожной деятельности.

Основными целями деятельности Учреждения является выполнение государственных программ по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах при осуществлении дорожной деятельности, а также материально-техническое обеспечение реализации отдельных полномочий комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области в сфере дорожной деятельности (пункт 2.2 Устава).

Основные виды деятельности Учреждения перечислены в пункте 2.3 Устава.

Согласно трудовому договору, заключенному 11.11.2015 между комитетом по дорожному хозяйству Ленинградской области и Седовым Д.С., последний назначается исполняющим обязанности директора Государственного казенного учреждения «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» на период до объявления победителя конкурса на право замещения вакантной должности руководителя Учреждения. В соответствии с названным трудовым договором руководитель обязан: не разглашать сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, ставшие известными ему в связи с исполнением своих должностных обязанностей (подпункт «л» пункта 9); соблюдать обязательства, связанные с допуском к государственной тайне (подпункт «о» пункта 9); представлять работодателю в установленном порядке сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (подпункт «ц» пункта 9). В соответствии со ст. 276 Трудового кодекса Российской Федерации руководитель вправе выполнять работу по совместительству у другого работодателя только с разрешения работодателя (пункт 36).

Установлено, что распоряжением комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области от 23.05.2017 №134/17 постановлено провести конкурс на право замещения вакантной должности директора государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области». На заседании конкурсной комиссии по проведению конкурса на право замещения вакантной должности директора государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» от 07.07.2017 утверждена конкурсная документация и текст информационного сообщения о проведении конкурса.

В судебное заседание прокурором представлено экспертное заключение Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области от 07.07.2017 №47/01-3329, в котором содержится вывод о том, что пункты 1.1 и 1.2 Приложения к приказу комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области от 10.05.2017 №10/17 противоречат ст.ст. 57, 195.3 Трудового кодекса Российской Федерации, части 1 раздела 1 квалификационного справочника и содержат коррупционный фактор, предусмотренный подпунктом «в» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96.

Указанные выводы поддержал допрошенный в ходе судебного разбирательства в качестве свидетеля сотрудник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области Богер Е.П., подготовивший проект названного экспертного заключения.

В судебном заседании прокурором представлено заключение Государственной инспекции труда в Ленинградской области от 10.07.2017, содержащее вывод о том, что приказ комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области от 10.05.2017 №10/17 издан с нарушением действующего законодательства.

Проанализировав положения ч.3 ст.26.11 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст.14 Закона Ленинградской области от 27.10.1994 №6-оз «Устав Ленинградской области», пункты 1.1 и 1.2 Положения о порядке проведения конкурса на право замещения вакантной должности руководителя государственного унитарного предприятия (государственного автономного, бюджетного или казенного учреждения) в Ленинградской области, утвержденного постановлением губернатора Ленинградской области от 01.02.2000 №32-пг, пунктов 1.1, 2.16, 6 Положения о комитете по дорожному хозяйству Ленинградской области, утвержденного постановлением правительства Ленинградской области от 07.09.2011 №283, суд приходит к выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и в рамках предоставленных полномочий.

Так как согласно ст.ст. 195.3, 275, 276 Трудового кодекса Российской Федерации, типовой формы трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.04.2013 №329, с выполнением работы в качестве директора государственного казенного учреждения «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» связано предоставление компенсаций и наличие ограничений (что следует из представленного в суд трудового договора, заключенного с и.о. директора Государственного казенного учреждения «Управление автомобильных дорог Ленинградской области»), то в соответствии со ст.57 Трудового кодекса Российской Федерации применение требований, содержащихся в профессиональных стандартах (квалификационных справочниках), при приеме на работу на должность директора государственного казенного учреждения «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» является обязательным.

Такое толкование соответствует разъяснениям, содержащимся в информации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросам применения профессиональных стандартов (письмо от 04.04.2016 №14-0/10/В-2253), выводам, содержащимся в решении Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2015 года №АКПИ 15-388.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2002 №787, Постановлением Минтруда РФ от 21.08.1998

№37 В настоящее время действует квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих, содержащий в том числе квалификационные требования к должностям руководителей (подраздел 1 раздела 1).

Между тем, в данном квалификационном справочнике отсутствуют какие-либо квалификационные требования, которые бы предъявлялись к должности директора государственного казенного учреждения.

Суд не может согласиться с позицией прокурора о том, что квалификационные требования, которые предъявляются к директору (генеральному директору, управляющему) предприятия и содержатся в подразделе 1 раздела 1 квалификационного справочника подлежат применению и к директору государственного казенного учреждения по следующим основаниям.

В пункте 1 квалификационного справочника разъяснено, что следует понимать под предприятием: коммерческие организации, в том числе государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Государственное казенное учреждение «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» не может быть отнесено к предприятию, так как не является ни коммерческой организацией, ни государственным унитарным предприятием. В соответствии с Уставом Государственное казенное учреждение «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» является некоммерческой организацией.

При этом следует отметить, что в действующем Гражданском кодексе Российской Федерации отсутствует такая организационно-правовая форма юридического лица как предприятие.

В ч.2 ст.50 ГК РФ оговорено, что юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут быть созданы в том числе в организационно-правовых формах государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Из ч.3 ст.50 ГК РФ следует, что государственные учреждения являются одной из организационно-правовых форм юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями.

В силу ч.1 ст.132 ГК РФ предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности.

Таким образом, следует сделать вывод, что в главе «директор(генеральный директор, управляющий) предприятия» подраздела 1 раздела 1 квалификационного справочника по существу содержатся квалификационные требования, предъявляемые к руководителю коммерческой организации, созданной в форме хозяйственных товариществ и обществ, в том числе открытых и закрытых акционерных обществ, акционерных обществ работников (народных предприятий), производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Кроме этого, из анализа положений подраздела 1 раздела 1 квалификационного справочника следует, что в названном подразделе требования для директоров различных организаций разделены и выделены в разные главы, а именно в отдельных главах содержатся требования для директоров: предприятий, вычислительного (информационно-вычислительного) центра, гостиницы, котельной, типографии. Требования для директоров иных организаций, учреждений (не относящихся к вышеперечисленным) раздел 1 квалификационного справочника не содержит.

В указанной связи суд не может в полной мере согласиться с обоснованностью довода прокурора о том, что квалификационный справочник построен только по должностному принципу.

Иного квалификационного справочника или профессионального стандарта, установившего на федеральном уровне квалификационные требования к директору государственного казенного учреждения (в сфере дорожного хозяйства) не имеется.

С учетом изложенного, суд не может признать правильным суждение прокурора о том, что пункты 1.1 и 1.2 Приложения 1 к приказу комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области от 10.05.2017 №10/17 приняты с нарушением действующего законодательства, а именно: с нарушением ст.ст.57, 195.3, 275, 276 Трудового кодекса Российской Федерации, приведенного выше квалификационного справочника.

Такой вывод, по мнению суда, полностью согласуется с пунктами 1, 2,3,5,8 Порядка применения единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, утвержденного Постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 09.02.2004 №9.

Поскольку приведенные доводы явились единственным основанием в силу которого прокурор оспаривал названный приказ комитета по дорожному хозяйству, то отсутствуют и правовые основания полагать, что оспариваемый нормативный правовой акт содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный п.«в» п.п.3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №90.

Иные доводы прокурора сводятся к неверному толкованию приведенных федеральных и региональных норм в названной сфере правового регулирования и не являются правовыми основаниями для признания недействующим оспариваемого нормативного правового акта.

Согласно ч.2 ст.215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается

соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175-180,188,215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

решил:

в удовлетворении административного искового заявления первого заместителя прокурора Ленинградской области о признании недействующими со дня принятия положений пп.1.1,1.2 Приложения №1 к приказу комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области от 10.05.2017 №10/17 «Об установлении квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на замещение вакантной должности государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области», и перечня документов, предъявляемых для участия в конкурсе на право замещения вакантной должности директора государственного казенного учреждения Ленинградской области «Управление автомобильных дорог Ленинградской области» отказать.

В удовлетворении ходатайства прокурора об обращении решения суда к немедленному исполнению отказать.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании комитета по дорожному хозяйству Ленинградской области.

Решение может быть обжаловано путем подачи апелляционной жалобы, представления через Ленинградский областной суд в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Судья

Е.Е. Морозкова

Решение в окончательной форме изготовлено 11 августа 2017 года.

