



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 39-КАД25-2-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

16 июля 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Кузьмичева С.И.
рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу
Уполномоченного по правам человека в Курской области на решение
Курского областного суда от 14 марта 2024 года, апелляционное определение
судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного
суда общей юрисдикции от 8 августа 2024 года и кассационное определение
судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда
общей юрисдикции от 10 декабря 2024 года по административному делу
№ 3а-21/2024 по административному исковому заявлению Уполномоченного
по правам человека в Курской области к Курской областной Думе,
Правительству Курской области об оспаривании отдельных положений
Закона Курской области от 14 сентября 2020 года № 62-ЗКО «Об
Уполномоченном по правам человека в Курской области» и постановления
Правительства Курской области 28 августа 2023 года № 941-пп «О порядке
создания рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Курской
области, рабочего аппарата Уполномоченного по правам ребёнка в Курской
области, рабочего аппарата Уполномоченного по защите прав
предпринимателей в Курской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации
Горчаковой Е.В., объяснения Уполномоченного по правам человека в
Курской области Фирсова В.В., поддержавшего кассационную жалобу,
возражения относительно её доводов представителей Правительства Курской

области – Стрелковой О.В. и Курской областной Думы – Ерменчука А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законом Курской области от 14 сентября 2020 года № 62-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» (далее – Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области») учреждена поименованная должность в соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Первоначальный текст закона размещён на официальном сайте администрации Курской области (adm.rkursk.ru) 15 сентября 2020 года, на «Официальном интернет-портале правовой информации» (pravo.gov.ru) – 17 сентября 2020 года и опубликован 24 сентября 2020 года в газете «Курская правда», № 115,

Статьёй 14 названного закона установлено, что обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека в Курской области (далее – Уполномоченный по правам человека) осуществляет его рабочий аппарат, создаваемый в порядке, установленном Правительством Курской области.

Правительством Курской области 28 августа 2023 года принято постановление № 941-пп «О порядке создания рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Курской области, рабочего аппарата Уполномоченного по правам ребёнка в Курской области, рабочего аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Курской области» (далее – постановление Правительства Курской области № 941-пп).

Постановление размещено в сетевом издании «Региональное информационное агентство «Курск» (riakursk.ru) 28 августа 2023 года, на «Официальном интернет-портале правовой информации» (pravo.gov.ru) – 30 августа 2023 года, а также 5 сентября 2023 года опубликовано в газете «Курская правда», № 106.

Подпунктом 1.1 пункта 1 названного нормативного правового акта определено, что рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека является структурным подразделением областного бюджетного учреждения «Управление делами Администрации Курской области», директор которого назначает и освобождает от должности сотрудников рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека по представлению Уполномоченного по правам человека, а также утверждает Положение о рабочем аппарате по согласованию с Уполномоченным по правам человека.

Кадровое и финансовое обеспечение деятельности Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребёнка в Курской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Курской области

осуществляется администрацией Курской области (пункт 2 постановления Правительства Курской области № 941-пп).

Пунктом 3 постановления Правительства Курской области № 941-пп рабочему аппарату Уполномоченного по правам человека, рабочему аппарату Уполномоченного по правам ребёнка в Курской области, рабочему аппарату Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Курской области, Министерству финансов и бюджетного контроля Курской области, администрации Курской области, областному бюджетному учреждению «Управление делами Администрации Курской области» поручено осуществить в установленном порядке мероприятия, связанные с реализацией этого постановления.

Уполномоченный по правам человека обратился в суд с административным иском заявлением о признании не действующими со дня вступления решения суда в законную силу статьи 14 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» и приведённых выше норм постановления Правительства Курской области № 941-пп в части, касающейся Уполномоченного по правам человека и его рабочего аппарата, ссылаясь на их несоответствие положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу и провозглашающих независимость уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении им своих полномочий.

Решением Курского областного суда от 14 марта 2024 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 8 августа 2024 года, административное исковое заявление оставлено без удовлетворения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10 декабря 2024 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека просит принятые по административному делу судебные акты отменить, принять новое решение об удовлетворении административного иска.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2025 года административное дело истребовано, определением от 9 июня 2025 года кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а

также защита публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее – также КАС РФ).

Такие нарушения норм материального права судами допущены.

Конституцией Российской Федерации определено, что система органов государственной власти республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (часть 1 статьи 77).

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 Российской Федерации).

Правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации закреплён Федеральным законом от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 48-ФЗ), согласно положениям которого для обеспечения деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть создан аппарат уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации; обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарата осуществляется за счёт бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 18).

Применив приведённые выше нормы, указав на отсутствие в федеральном законодательстве правового регулирования об обязательности создания аппарата уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, о порядке его формирования и осуществления им деятельности, суды пришли к выводу о том, что оспариваемые региональные нормы приняты в пределах полномочий органов государственной власти Курской области и имеющим большую юридическую силу нормативным правовым актам не противоречат.

Между тем такая позиция является ошибочной, основана на неправильном применении судами норм материального права, что повлекло неверное определение правовой природы института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и основ деятельности его аппарата.

В силу части 2 статьи 1 Закона № 48-ФЗ, Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 2024 года № 975 «Об утверждении перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации» и Закона

«Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» должность Уполномоченного по правам человека является государственной должностью субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») установлено, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации определяется ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, названным выше законом, другими федеральными законами (часть 5 статьи 1 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Поименованный федеральный закон, закрепляя в части 1 статьи 2 принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, к таковым отнёс верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (пункт 2), указал, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить перечисленным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения (часть 2 статьи 3).

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют его законодательный орган, высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (часть 2 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Помимо органов государственной власти могут создаваться иные государственные органы субъекта Российской Федерации, учреждаться государственные должности субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 37 указанного федерального закона).

Законодатель, регламентируя в статье 37 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» вопросы об иных государственных органах субъекта Российской Федерации, предусмотрел в части 2 право субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами учреждать Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

В части 5 названной выше статьи прямо указано, что правовое положение, порядок формирования, задачи и полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, гарантии их деятельности определяются Конституцией Российской Федерации,

федеральными конституционными и федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Уставом Курской области, принятым Курской областной Думой 15 июля 2022 года, также установлено, что вопросы организации деятельности Уполномоченного по правам человека регулируются соответствующими федеральными законами, законами Курской области (часть 3 статьи 35).

Однако, как следует из содержания статьи 14 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области», региональный законодатель, гарантировав Уполномоченному по правам человека обеспечение его деятельности рабочим аппаратом Уполномоченного по правам человека, установил порядок его создания нормативным правовым актом Правительства Курской области, являющегося высшим исполнительным органом области.

Таким образом, анализ приведённых законоположений в системном единстве с нормами части 1 статьи 18 Закона № 48-ФЗ, где прямо и недвусмысленно указано, что аппарат уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может быть создан в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, подтверждает довод административного истца о несоответствии федеральным правовым предписаниям содержания названной выше статьи регионального закона.

Не согласуется с федеральным правовым регулированием заключение судов о необоснованности требований о признании недействующими оспариваемых норм постановления Правительства Курской области № 941-пп, определяющих статус рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека как структурного подразделения областного бюджетного учреждения, об осуществлении кадрового и финансового обеспечения администрацией Курской области, возлагающих на рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека обязанность осуществить мероприятия по реализации данного постановления.

Отказывая в удовлетворении административного иска в этой части, суды первой и апелляционной инстанций не учли, что уполномоченный по правам человека субъекте Российской Федерации – лицо, занимающее государственную должность субъекта Российской Федерации, является самостоятельным субъектом общественных отношений; эта должность учреждается в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, его деятельность дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина (части 1 – 3 статьи 1 Закона № 48-ФЗ).

Деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации основывается на принципах справедливости, гуманности, законности, гласности, беспристрастности, при осуществлении своих полномочий он независим от каких-либо государственных органов и

должностных лиц, а также неподотчётен им (части 1 и 2 статьи 3 названного выше закона).

Приведённые нормы в их системном единстве дают разумные основания полагать, что правовая природа рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека производна от правового положения уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, то есть Уполномоченный по правам человека и его рабочий аппарат являются государственным органом, следовательно, порядок создания рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека и осуществления его деятельности не должен нарушать принципы, в соответствии с которыми Уполномоченный по правам человека реализует возложенные на него полномочия.

Принимая во внимание, что рабочий аппарат уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации создаётся для обеспечения деятельности лица, занимающего государственную должность, в его состав наряду с другими работниками не могут не входить государственные гражданские служащие.

Такой вывод следует из понятия государственной гражданской службы, данного в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Государственная гражданская служба – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (абзацы пятый и седьмой статьи 1).

Приведённые федеральные нормы судами при рассмотрении настоящего административного дела не применены, в связи с чем сделан ошибочный вывод о том, что оспариваемые правовые предписания постановления Правительства Курской области № 941-пп соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению (пункты 2, 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении»).

Обжалуемые судебные акты приведённым положениям не соответствуют, судами допущены ошибки в применении норм материального права, которые повлекли принятие незаконных судебных актов.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев кассационную жалобу, вправе отменить судебные акты судов первой, апелляционной и кассационной инстанций и принять новое решение, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права (пункт 5 части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

С учётом изложенного обжалуемые судебные акты необходимо отменить и принять решение об удовлетворении административного иска.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Курского областного суда от 14 марта 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 8 августа 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10 декабря 2024 года отменить, принять новое решение.

Административное исковое заявление удовлетворить.

Признать не действующими со дня вступления решения суда в законную силу статью 14 Закона Курской области от 14 сентября 2020 года № 62-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области», подпункт 1.1 пункта 1, а также пункты 2, 3 постановления Правительства Курской области от 28 августа 2023 года № 941-пп «О порядке создания рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Курской области, рабочего аппарата Уполномоченного по правам ребёнка в Курской области, рабочего аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Курской области» в части, касающейся Уполномоченного по правам человека в Курской области и его рабочего аппарата.

Председательствующий

Судьи

