



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ16-547

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 августа 2016 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.  
Сомхиевой С.Ю.  
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Синюшкина Е. [REDACTED] А. [REDACTED] о признании частично недействующим пункта 1.18 приказа Следственного комитета Российской Федерации от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации»,

### установил:

15 января 2011 г. Следственным комитетом Российской Федерации (далее – СК России) принят приказ № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» (далее – Приказ).

Согласно пункту 1.18 Приказа при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) и решения следователей в порядке, предусмотренном статьёй 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предписано учитывать, что процессуальное решение по результатам их разрешения обязан принимать руководитель следственного органа, в непосредственном подчинении которого находится должностное лицо, чьи действия (бездействие) и решения обжалуются (абзац первый).

При последующем обжаловании данного решения руководителю вышестоящего следственного органа поручено истребовать у руководителя нижестоящего следственного органа заключение об обоснованности доводов заявителя, а в необходимых случаях изучать материалы проверки либо уголовного дела (абзац второй).

Синюшкин Е.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании пункта 1.18 Приказа не действующим в той части, в которой его положения не допускают возможности разрешения жалоб на действия (бездействие) и решения следователя и (или) решение руководителя следственного органа, принятое по первоначальной жалобе в порядке, предусмотренном статьёй 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Председателем СК России в случаях, когда следователь или руководитель следственного органа не являются его подчинёнными. Своё требование административный истец мотивировал тем, что оспариваемое нормативное положение противоречит части первой статьи 1, пунктам 2 и 7 части первой, частям второй и пятой статьи 39, частям первой и второй статьи 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и изменяет установленный федеральным законом порядок рассмотрения жалобы руководителем следственного органа. По мнению административного истца, отсутствие у Председателя СК России полномочий по разрешению жалоб на действия (бездействие) и решения следователя и (или) решение руководителя следственного органа в том случае, когда они не находятся в его непосредственном подчинении, нарушает конституционные гарантии государственной защиты его прав и свобод.

В письменных возражениях на административное исковое заявление СК России не признал заявленное требование, считая, что оспариваемый нормативный правовой акт издан компетентным должностным лицом в соответствии с действующим законодательством, пункт 1.18 Приказа с учётом пункта 38<sup>1</sup> статьи 5 и статьи 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации конкретизирует пределы осуществления процессуального контроля деятельности следственных органов СК России и их должностных лиц и не нарушает прав и законных интересов административного истца. Также указал, что Приказ издан до вступления в силу Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции», обязывающего СК России представлять на государственную регистрацию нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, при этом срок направления на государственную регистрацию актов, принятых СК России до вступления в силу федерального закона, не определён, а Конституция Российской Федерации не содержит запрета на применение актов, не прошедших государственную регистрацию.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве пояснило, что Приказ содержит нормативные предписания, затрагивающие права граждан, и подлежал направлению на государственную регистрацию в порядке, установленном для государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Административный истец Синюшкин Е.А. и его представители Филатьев В.А., Уваров М.В. не явились в судебное заседание, о котором извещены надлежащим образом, просили рассмотреть дело без их участия.

В судебном заседании представители СК России Демченко Н.В., Дорофеева А.С. возражали против удовлетворения административного иска.

Представитель Минюста России Башилова В.Е. считала требование административного истца подлежащим удовлетворению.

Обсудив доводы административного истца Синюшкина Е.А. и его представителей Филатьева В.А., Уварова М.В., выслушав возражения представителей СК России Демченко Н.В., Дорофеевой А.С., объяснения представителя Минюста России Башиловой В.Е., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации считает административное исковое заявление подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (далее – Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ), вступившим в силу с 3 декабря 2011 г., внесены изменения в Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», статья 10 которого дополнена частью 4, предусматривающей, что нормативные правовые акты СК России, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации и опубликованию в порядке, установленном для государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Статьей 25 названного закона закреплено, что нормативные правовые акты СК России, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, принятые до дня вступления в силу данного федерального закона, подлежат направлению на государственную регистрацию в федеральный орган исполнительной власти в области юстиции.

Следовательно, обязанность СК России по представлению на государственную регистрацию нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, распространяется на любые акты вне зависимости от даты их принятия.

Приказ определяет порядок организации процессуального контроля в СК России и, согласно его преамбуле, принят в целях обеспечения защиты прав

и свобод человека и гражданина, законности при производстве предварительного следствия следственными органами СК России.

Таким образом, из преамбулы Приказа следует, что он затрагивает права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Кроме того, анализ содержания пункта 1.18 Приказа позволяет сделать вывод, что его положения, предусматривающие обязанность руководителя следственного органа принимать процессуальное решение по результатам рассмотрения жалобы на действия (бездействие) и решения следователя, находящегося в его непосредственном подчинении, а также поручающие руководителю вышестоящего следственного органа при последующем обжаловании данного решения истребовать у руководителя нижестоящего следственного органа заключение об обоснованности доводов заявителя, а в необходимых случаях изучать материалы проверки либо уголовного дела, носят нормативный правовой характер и затрагивают права граждан.

С учётом выявленных обстоятельств содержания Приказа он подлежал направлению на государственную регистрацию в Минюст России в соответствии с требованиями Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ. Данная обязанность СК России не исполнена до настоящего времени.

Частью 4 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» на нормативные правовые акты СК России, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, распространён порядок, установленный для государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г.) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила), определено, что

государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10).

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России, который ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11).

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут (пункт 19).

Между тем Приказ в нарушение приведённых норм СК России на государственную регистрацию в Минюст России не направлен и продолжает применяться.

Довод СК России о том, что Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ не установлен срок, в течение которого нормативные правовые акты СК России, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, принятые до дня вступления в силу этого федерального закона, должны быть представлены на государственную регистрацию, является несостоятельным, так как акты, не прошедшие процедуру государственной регистрации, не подлежат применению. На день рассмотрения дела судом Приказ не отменён, не признан утратившим силу и, соответственно, действует на территории Российской Федерации.

Исходя из части 1 статьи 178 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации во взаимосвязи с положениями частей 7, 8 статьи 213 названного кодекса, определяющими обстоятельства, которые подлежат выяснению судом при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта, и учитывая, что СК России не соблюдены правила государственной регистрации и введения в действие нормативного правового акта, установленные Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ, Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. и Правилами, Приказ подлежит признанию не действующим полностью независимо от оснований и доводов, содержащихся в административном исковом заявлении.

При изложенных обстоятельствах согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное исковое заявление подлежит удовлетворению, а Приказ признанию не действующим полностью со дня вступления решения Верховного Суда Российской Федерации в законную силу, поскольку до

указанного времени он применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан.

Согласно части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления Синюшкиным Е.А. уплачена государственная пошлина в размере 300 (трёхсот) рублей согласно чеку-ордеру от 17 мая 2016 г. Данные судебные расходы подлежат взысканию с административного ответчика в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 111, 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление Синюшкина Е. [ ] А. [ ] удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу приказ Следственного комитета Российской Федерации от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации».

Взыскать со Следственного комитета Российской Федерации в пользу Синюшкина Е. [ ] А. [ ] расходы по уплате государственной пошлины в сумме 300 (трёхсот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко