



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-520

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 декабря 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Меркулова В.П.,
Попова В.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Чудина Вячеслава Вячеславовича о признании частично недействующими пунктов 2–6, 8, 9, 12, 21–25, 27 Инструкции об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утверждённой приказом Федеральной службы исполнения наказаний от 12 апреля 2012 г. № 198,

по апелляционной жалобе Чудина В.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 сентября 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Федеральной службы исполнения наказаний Павлова А.В., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

регулирование служебной дисциплины сотрудников уголовно-исполнительной системы осуществляется на основании Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утверждённого постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 (статьи 34–41) и Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (пункты 13.1–13.13), утверждённой приказом Министерства юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) от 6 июня 2005 г. № 76.

В целях упорядочения организации проведения служебных проверок и наложения дисциплинарных взысканий в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы приказом Федеральной службы исполнения наказаний (далее также – ФСИН России) от 12 апреля 2012 г. № 198 утверждена Инструкция об организации и проведении служебных проверок в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (далее – Инструкция).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Минюсте России 29 мая 2012 г., регистрационный номер 24360, и опубликован в «Российской газете» 7 сентября 2012 г., № 206.

Пункты 2–6, 8, 9, 12, 21–25, 27 Инструкции относятся к порядку проведения служебной проверки в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и регламентируют основания назначения и проведения в отношении сотрудника проверки, круг должностных лиц, принимающих решение о проведении проверки, определяют задачи такой проверки, сроки и процедуру её проведения, а также требования к оформлению решения о проведении служебной проверки и вынесенному заключению по её завершению.

Чудин В.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующими пунктов 2–6, 8, 9, 12, 21–25, 27 Инструкции, ссылаясь на их противоречие статье 2, части 2 статьи 4, части 2 статьи 7, статье 18, части 1 статьи 19, части 1 статьи 21, части 3 статьи 37, части 3 статьи 41, частям 1, 2 статьи 45 Конституции Российской Федерации, статьям 11, 22, 189, 192, 193, 352, 353¹, 419 Трудового кодекса Российской Федерации, статьям 1, 3, пункту 2 статьи 13, статьям 26, 32, 33, 33¹, части 2 статьи 38 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», статьям 2, 3, 4, 34, 34¹ Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, подпункту 4 пункта 3, пункту 4, подпунктам 1, 2, 6, 8 пункта 7, подпунктам 7, 8, 14, 19, 22, 24 пункта 11 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314. Нарушение своих прав Чудин В.В. усматривает в том, что оспариваемые им (частично) положения создают

препятствия для признания, защиты и восстановления его трудовых (служебных) прав на прохождение службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (далее также – УИС), на обеспечение денежным довольствием и социальными гарантиями.

Из административного искового заявления также следует, что по мнению административного истца, в правоприменительной практике оспоренные положения позволяют начальнику, наделённому полномочиями, принимать решение о проведении проверки, на стадии рассмотрения вопроса и принятия решения о проведении служебной проверки не признавать факт предполагаемого нарушения сотрудником УИС закона (служебной дисциплины), не признавать права сотрудника, обратившегося с требованием о проведении проверки для установления, подтверждения, признания, защиты и восстановления нарушенных прав сотрудника; не возлагают обязанности на должностное лицо УИС, наделённое полномочиями по принятию решения о проведении служебной проверки, принимать решение о проведении служебной проверки; наделяют начальника колонии-поселения объединения исправительных учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности, осуществляющего свои полномочия от имени колонии-поселения, не являющейся юридическим лицом, правом принимать решение, издавать письменный приказ о проведении служебной проверки в отношении сотрудника этой колонии-поселения в порядке, установленном оспариваемой Инструкцией; не возлагают обязанности на председателя комиссии и членов комиссии знакомить лицо, в отношении которого проводится проверка, с материалами проверки, предлагать ему дать соответствующие письменные объяснения; не обязывают комиссию документально подтвердить факт совершения дисциплинарного проступка, а также определить степень вины сотрудника и обстоятельства, влияющие на характер ответственности сотрудника; излагать рекомендации предупредительно-профилактического характера.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 сентября 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления Чудину В.В. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, направить дело на новое рассмотрение или принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. При этом указывает, что суд первой инстанции не в полной мере отразил в решении все требования административного истца; применил закон, не подлежащий применению, поскольку административным истцом не оспаривались положения Инструкции на их соответствие Федеральному закону от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее также – Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ); суд первой инстанции не рассмотрел ходатайства административного истца и его

представителя об отложении дела и направлении копий письменных возражений административных ответчиков.

Административный истец Чудин В.В., его представитель Гонштейн Ю.Ф. в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

Минюст России в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, представил письменный отзыв на апелляционную жалобу Чудина В.В., не согласившись с его доводами, поддержал свою позицию по данному административному делу, изложенную суду первой инстанции.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

В соответствии с пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» порядок и условия прохождения службы, а также организация деятельности работников уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, перешедших либо вновь принятых на работу (службу) в уголовно-исполнительную систему Министерства юстиции Российской Федерации, регламентируются Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, Законом Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, соответствующими федеральными законами и правилами внутреннего распорядка учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

На основании части 1 статьи 21 Федерального закона от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы» действие Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации распространено на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы впредь до принятия федерального закона о службе в уголовно-исполнительной системе. Согласно части 2 этой статьи руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области исполнения наказаний, России наделён правами, предоставленными Министру внутренних дел Российской Федерации в части применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в отношении подчинённых им сотрудников.

Положение о Федеральной службе исполнения наказаний (далее также – ФСИН России, утверждённое Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314, определяет, что директор ФСИН России решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе и трудовым законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы и

осуществлением трудовой деятельности во ФСИН России (подпункт 14 пункта 11).

С учётом изложенного вывод суда первой инстанции о том, что оспоренная в части Инструкция утверждена компетентным федеральным органом во исполнение требований федерального законодательства в пределах предоставленных ему полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования, является правильным.

Согласно пункту 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» устанавливает, что порядок и условия прохождения службы сотрудниками уголовно-исполнительной системы регламентируются Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 3 статьи 24).

Правоотношения, связанные с поступлением на службу в уголовно-исполнительной системе, её прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника, являются предметом регулирования Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ (часть 1 статьи 2 этого закона).

При этом в силу статьи 97 поименованного выше закона до приведения в соответствие с указанным федеральным законом федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, и федерального органа уголовно-исполнительной системы, регламентирующих правоотношения, связанные со службой в уголовно-исполнительной системе, указанные нормативные правовые акты применяются в части, не противоречащей названному Федеральному закону.

Служебная проверка проводится по решению руководителя федерального органа УИС или уполномоченного руководителя либо по заявлению сотрудника при необходимости выявления причин, характера и обстоятельств совершённого сотрудником дисциплинарного проступка, подтверждения наличия или отсутствия обстоятельств, предусмотренных статьёй 14 этого закона, определяющей ограничения и запреты, связанные со службой в УИС. Порядок проведения служебной проверки устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний (части 1, 9 статьи 54 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ).

Согласно части 3 приведённой выше статьи при проведении служебной проверки в отношении сотрудника должны быть приняты меры по объективному и всестороннему установлению: фактов и обстоятельств совершения сотрудником дисциплинарного проступка; вины сотрудника; причин и условий, способствовавших совершению сотрудником дисциплинарного проступка; характера и размера вреда, причинённого сотрудником в результате совершения дисциплинарного проступка; наличия или отсутствия обстоятельств, препятствующих прохождению сотрудником службы в уголовно-исполнительной системе.

Результаты служебной проверки представляются руководителю федерального органа уголовно-исполнительной системы или уполномоченному руководителю, принявшим решение о проведении служебной проверки, в письменной форме в виде заключения не позднее чем через три рабочих дня со дня завершения проверки, в заключении по результатам служебной проверки указываются: установленные факты и обстоятельства; предложения, касающиеся наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания. Заключение по результатам служебной проверки подписывается лицами, её проводившими, и утверждается руководителем федерального органа уголовно-исполнительной системы или уполномоченным руководителем, принявшими решение о проведении служебной проверки (части 5, 7, 8 статьи 54 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ).

Проведя в решении подробный правовой анализ содержания оспариваемых нормативных положений, и отказывая в удовлетворении административного искового заявления, Верховный Суд Российской Федерации правомерно исходил из того, что положения оспариваемых в части пунктов 2–6, 8, 9, 12, 21–25, 27 Инструкции согласуются с требованиями Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ, непосредственно регулирующие правоотношения по установлению порядка и условий прохождения службы сотрудниками уголовно-исполнительной системы.

Какой-либо нормативный правовой акт большей юридической силы, которому бы не соответствовали приведённые выше нормативные правовые положения, отсутствует.

Так, положения пунктов 2–6 Инструкции, предусматривающие основания проведения служебной проверки; перечень лиц, уполномоченных на принятие решения о проведении служебной проверки; задачи проверки; оформление решения о проведении проверки; обстоятельства, подлежащие установлению при проведении проверки, соответствуют приведённым выше законоположениям. Вопреки утверждениям административного истца наличие у соответствующих должностных лиц УИС полномочий по установлению оснований для проведения служебной проверки и принятию решения о её проведении согласуется с требованиями Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ.

Содержащиеся в пунктах 8, 9, 12 Инструкции права и обязанности председателя и членов комиссии, проводящих проверку, не противоречат нормам Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ, а также Положения

о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

В соответствии с частями 5, 7, 8 статьи 54 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ результаты служебной проверки представляются руководителю федерального органа уголовно-исполнительной системы или уполномоченному руководителю, принявшим решение о проведении служебной проверки, в письменной форме в виде заключения не позднее чем через три рабочих дня со дня завершения проверки, в заключении по результатам служебной проверки указываются: установленные факты и обстоятельства; предложения, касающиеся наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания. Заключение по результатам служебной проверки подписывается лицами, её проводившими, и утверждается руководителем федерального органа уголовно-исполнительной системы или уполномоченным руководителем, принявшими решение о проведении служебной проверки.

Как правильно указано в обжалуемом решении, пункты 21–25, 27 Инструкции, регулирующие вопросы, связанные с оформлением результатов проверки, не вступают в противоречие с данными законоположениями, в целях реализации которых они приняты.

Вопреки утверждениям административного истца оспариваемые нормы не вступают в противоречие с требованиями статей 1, 3, 13, 26, 32, 33, 33¹, 38 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», статей 2, 3, 4, 34, 34¹ Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, пунктов 3, 4, 7, 11 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, а также статей 11, 22, 189, 192, 193, 352, 353¹, 419 Трудового кодекса Российской Федерации, а также требованиями Конституции Российской Федерации; эти утверждения основаны на ошибочном толковании норм права.

Регулирование правоотношений, связанных со службой в уголовно-исполнительной системе, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ, Законом Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другими федеральными законами, регламентирующими правоотношения, связанные со службой в уголовно-исполнительной системе, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, а также нормативными правовыми актами федерального органа уголовно-исполнительной системы в случаях, установленных федеральными

конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

К правоотношениям, связанным со службой в уголовно-исполнительной системе, нормы трудового законодательства Российской Федерации применяются лишь в случаях, не урегулированных названными выше нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 2 статьи 3 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ).

Довод апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции применил закон, не подлежащий применению, поскольку административным истцом не оспаривались положения Инструкции на их соответствие Федеральному закону от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ, ошибочен и не может свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, поскольку в порядке абстрактного нормоконтроля суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет в том числе соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что и было сделано судом первой инстанции.

Доводы Чудина В.В. о том, что положения Инструкции сформулированы недостаточно чётко, фактически сводятся к решению вопроса о внесении в них дополнений и изменений в предлагаемой административным истцом редакции, что не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, а также иных судов.

Ссылка Чудина В.В. на то, что суд не в полной мере отразил в решении все требования административного истца и принял решение по не заявленным требованиям, необоснована и противоречит содержанию административного искового заявления, в просительной части которого административный истец оспаривал частично пункты 2–6, 8, 9, 12, 21–25, 27 Инструкции.

В апелляционной жалобе административный истец не приводит конкретные положения действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения, которым бы противоречили оспоренные правовые положения Инструкции.

Требования Чудина В.В. о признании оспариваемых пунктов Инструкции недействующими фактически сводятся к его несогласию с конкретными действиями и решениями должностных лиц учреждений и органов УИС, в том числе об отказе в проведении служебной проверки по его заявлениям, о назначении и проведении в отношении его служебной проверки, с заключением о результатах служебной проверки, а также с состоявшимися судебными постановлениями по его различным искам. Разрешение этих требований не отнесено к компетенции суда первой инстанции по настоящему административному делу.

Утверждение административного истца о том, что суд первой инстанции не рассмотрел его ходатайство, а также ходатайство его представителя об отложении дела, назначенного к слушанию на 6 сентября 2018 г., и о направлении копий письменных возражений административных ответчиков,

несостоятельно и противоречит содержанию протокола судебного заседания суда первой инстанции. Из указанного протокола, в частности следует, что административный истец и его представитель Гонштейн Ю.Ф. в суд не явились, были извещены надлежащим образом, поступившие от них письменные ходатайства (от 4 и 5 сентября 2018 г.) об отложении судебного разбирательства для предоставления письменных возражений административных ответчиков судом были рассмотрены и оставлены без удовлетворения, поскольку возражения на административное исковое заявление согласно отчёту об отслеживании почтового отправления (т. 1, л.д. 226, 227) поступили по месту жительства Чудина В.В., были готовы к вручению с 29 августа 2018 г. (т. 2, л.д. 8, 9).

Указания в апелляционной жалобе на необоснованность обжалованного решения суда ошибочны, поскольку при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Обжалованное решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права.

Оснований, предусмотренных законом для отмены решения суда в апелляционном порядке, не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 сентября 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Чудина Вячеслава Вячеславовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.П. Меркулов

В.В. Попов