



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-370

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

24 ноября 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Ксенофонтовой Н.А.,
Ситникова Ю.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Мякишевой Татьяны Анатольевны о признании недействующим абзаца третьего пункта 6 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»

по апелляционной жалобе Мякишевой Т.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2020 г. по делу № АКПИ20-465, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения на доводы апелляционной жалобы представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф.,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Генеральный прокурор Российской Федерации 10 июля 2017 г. издал приказ № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (далее – Приказ), принятый, как следует

из его преамбулы, в целях эффективного исполнения органами прокуратуры задач по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, реализации полномочий, направленных на защиту и реальное восстановление прав и свобод граждан, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Нормативный правовой акт опубликован в журнале «Законность», № 10, 2017 г.

Пункт 6 Приказа предписывает обеспечивать во всех судебных инстанциях обязательное участие прокурора и дачу им мотивированного заключения в делах, по которым такое участие предусмотрено нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и федеральными законами (абзац первый).

Абзац третий названного пункта Приказа предписывает исключить случаи дачи заключения по делу, в котором орган прокуратуры выступает в качестве истца, ответчика или заинтересованного лица.

Мякишева Т.А. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца третьего пункта 6 Приказа. В обоснование заявленного требования сослалась на его противоречие части третьей статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, указав, что оспариваемое положение Приказа предусматривает иное правовое регулирование участия прокурора в процессе дачи заключения, в том числе по делам о восстановлении на работе, и является дискриминирующим по отношению к уволенному работнику прокуратуры при рассмотрении в суде дела о его восстановлении на работе по сравнению с иными категориями лиц из числа уволенных работников. Нарушение своих прав Мякишева Т.А. связывает с тем, что приказом прокурора Пермского края от 25 сентября 2017 г. № 86 она была освобождена от занимаемой должности старшего помощника Чайковского городского прокурора и уволена из органов прокуратуры за нарушение Присяги прокурора. Вступившим в законную силу решением Ленинского районного суда г. Перми от 15 декабря 2017 г. в удовлетворении её иска к прокуратуре Пермского края о признании названного приказа незаконным и восстановлении на работе было отказано.

Административный ответчик Генеральная прокуратура Российской Федерации административный иск не признала, полагая, что оспариваемый в части Приказ соответствует действующему законодательству и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2020 г. Мякишевой Т.А. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Не согласившись с таким решением суда, административный истец в апелляционной жалобе просит его отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Ссылается на необоснованность решения суда первой инстанции и нарушения норм

материального и процессуального права, допущенные при его вынесении. Мякишева Т.А. полагает, что суд незаконно отказал ей в удовлетворении ходатайства об участии в судебном заседании путём использования систем видеоконференц-связи и не дал юридическую оценку обстоятельствам конкретного судебного спора с её участием о восстановлении на работе. Указывает также, что обжалуемое решение суда вынесено без учёта правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, высказанных им в постановлениях от 9 июля 2009 г. № 12-П, от 22 октября 2009 г. № 15-П, от 27 ноября 2009 г. № 18-П и других о верховенстве конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, недопустимости различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях. По её мнению, Приказ подлежал опубликованию в «Российской газете», а не в журнале «Законность», в связи с чем вывод суда о соблюдении процедуры его опубликования ошибочен.

В суд апелляционной инстанции Мякишева Т.А. не явилась, о времени и месте судебного разбирательства извещена в установленном законом порядке.

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

В силу пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации издаёт обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.

Согласно пункту 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 20 марта 2002 г. № 10 «О порядке официального опубликования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящих нормативно-правовой характер» организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящие нормативно-правовой характер, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, кроме актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, публикуются в журнале «Законность».

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу, что Приказ издан надлежащим должностным лицом в пределах предоставленных ему полномочий, в предусмотренной законом форме и опубликован в установленном порядке.

Довод апелляционной жалобы Мякишевой Т.А. о том, что Приказ подлежал опубликованию в «Российской газете», а не в журнале «Законность» ошибочен, основан на неверном толковании норм права, поскольку Указ 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» не регламентирует вопросы опубликования нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Абзац первый пункта 6 Приказа закрепляет требование общего характера обеспечивать во всех судебных инстанциях обязательное участие прокурора и дачу им мотивированного заключения в делах, по которым такое участие предусмотрено нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и федеральными законами.

Оспариваемый абзац третий пункта 6 Приказа является исключением из общего правила участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве для дачи заключения.

Доводы Мякишевой Т.А. о противоречии оспоренной нормы Приказа требованиям части 3 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, изложенные в апелляционной жалобе, судом первой инстанции проверялись и правильно были признаны несостоятельными.

Названная норма Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации предусматривает, что прокурор вступает в процесс и даёт заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причинённого жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных данным кодексом и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством Российской Федерации (пункты 1, 4 статьи 35).

Сторонами в гражданском судопроизводстве являются истец и ответчик, имеющие равные процессуальные права (статья 38 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 16 и частью 1 статьи 18 этого кодекса прокурор не может участвовать в рассмотрении дела, если он лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела либо если имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в его объективности и беспристрастности.

Аналогичная правовая позиция закреплена в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

В силу части 4 статьи 39 данного кодекса прокурор, обратившийся в суд с административным иском, пользуется процессуальными правами и несёт процессуальные обязанности административного истца, за исключениями, предусмотренными Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно части 7 названной выше нормы прокурор вступает в судебный процесс и даёт заключение по административному делу в случаях, предусмотренных данным кодексом и другими федеральными законами. Прокурор не даёт заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции верно исходил из того, что оспоренная норма не содержит положений, которые противоречили бы нормативным правовым актам, регламентирующим рассматриваемые правоотношения и имеющим большую юридическую силу, направлено на реализацию принципа справедливого судебного разбирательства, в соответствии с которым каждая сторона должна иметь разумную возможность представить свою позицию в условиях, которые не создают для неё существенного неудобства по сравнению с другой стороной. Участие прокурора для дачи заключения по делу не должно порождать какого-либо конфликта интересов или препятствовать сторонам в судебном процессе в реализации их процессуальных прав в полном объёме.

Таким образом, закреплённое в оспариваемом пункте Приказа положение, исключающее возможность дачи прокурором мотивированного заключения по спору, в котором орган прокуратуры выступает в качестве стороны по делу, соответствует взаимосвязанным положениям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 21 апреля 2005 г. № 193-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Елаева Ивана Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 45 и 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статей 447 и 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» подчеркнул, что прокурор как особый субъект гражданского процесса, наделённый полномочиями по даче заключения по делу, не может участвовать в деле, в котором орган прокуратуры выступает в качестве стороны спорного правоотношения, то есть имеет ведомственную заинтересованность в исходе дела.

В деле, в котором орган прокуратуры является истцом или ответчиком, представитель прокуратуры, защищающий его интересы как участника спорного материального правоотношения, обладает лишь теми общими правами и обязанностями лица, участвующего в деле, которые закреплены в статье 35 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Использование в этом случае полномочий о даче заключения по делу, предоставленных процессуальным законодательством прокурору как особому участнику процесса, означало бы нарушение принципа осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон. Приведённые в апелляционной жалобе ссылки на правовые позиции, высказанные в постановлениях Конституционного Суда Российской

Федерации, в том числе о верховенстве конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, о недопустимости различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях, не могут повлечь отмену обжалованного решения суда, так как не противоречат выводам суда первой инстанции.

Приказ в оспариваемой части применяется ко всем случаям дачи заключения по делу, в котором орган прокуратуры выступает в качестве истца, ответчика или заинтересованного лица, в связи с чем довод Мякишевой Т.А. о дискриминации и нарушении принципа единообразия применением рассматриваемой нормы несостоятелен.

Несогласие Мякишевой Т.А. с принятыми по конкретному гражданскому делу судебными постановлениями по её иску о восстановлении на работе, к чему по существу сводятся доводы апелляционной жалобы, не может свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, которым в порядке абстрактного нормоконтроля был проверен абзац третий пункта 6 Приказа на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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 признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части нормативный акт, принятый в установленном законом порядке, не противоречит, а следовательно, прав и законных интересов Мякишевой Т.А. не нарушает, суд первой инстанции правомерно отказал ей в удовлетворении заявленного требования.

При рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Отказ суда первой инстанции в удовлетворении ходатайства Мякишевой Т.А. о проведении рассмотрения данного дела с использованием средств видеоконференц-связи не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, поскольку участие в судебном заседании путём использования систем видеоконференц-связи в силу части 1 статьи 142 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации возможно в случае, если по объективным причинам лицо не имеет возможности присутствовать в судебном заседании. Причин, объективно препятствующих явке Мякишевой Т.А. в суд, установлено не было, при неявке в судебное

заседание она вправе была дать дополнительные письменные объяснения по заявленным требованиям, которые могли быть поданы в суд на бумажном носителе или в электронном виде. Апелляционная коллегия также учитывает, что рассмотрение настоящего административного дела связано с юридической оценкой оспариваемого нормативного правового акта и не требует установления фактических обстоятельств, в связи с чем личное участие административного истца в судебном заседании не является обязательным.

В силу части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при проверке законности положений нормативного правового акта суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет соответствие оспариваемого нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Апелляционная коллегия учитывает, что в материалах дела имеются объяснения Мякишевой Т.А., в которых подробно изложена её правовая позиция. Рассмотрение дела в отсутствие административного истца не повлияло на законность и обоснованность решения суда.

Решение суда первой инстанции должным образом мотивированно, вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения 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 25 августа 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Мякишевой Татьяны Анатольевны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Н.А. Ксенофонтова

Ю.В. Ситников