



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-7

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 февраля 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Евтеевой И.С.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Янышева Яна Альбертовича о признании частично недействующим пункта 31 Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 57,

установил:

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 57 (далее также – Приказ) утвержден Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее также – Административный регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России)

4 апреля 2019 г., регистрационный № 54279, и официально опубликован 5 апреля 2019 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>).

Пунктом 31 Административного регламента установлено, что физическое лицо для получения государственной услуги может направить почтовым отправлением, представить непосредственно в Минюст России через ящик для корреспонденции Минюста России либо направить через Единый портал следующие документы: а) заявление об аккредитации физического лица в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (приложение № 1); б) копию паспорта гражданина Российской Федерации (страницы с фотографией и с регистрацией); в) копию документа установленного образца о высшем образовании; г) копию документа установленного образца о наличии ученой степени (при наличии); д) копию трудовой книжки (с наличием записи «Работает по настоящее время», заверенной печатью организации и выполненной в течение одного месяца до дня подачи заявления); е) справку с места работы (службы), подтверждающую наличие у гражданина соответствующего стажа работы по специальности, заверенную печатью организации (абзацы первый – седьмой).

Физическое лицо для получения государственной услуги может представить по собственной инициативе документ, подтверждающий наличие (отсутствие) судимости и (или) факта уголовного преследования либо прекращения уголовного преследования (абзац восьмой).

Янышев Я.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 31 Административного регламента в той мере, в какой он обязывает заявителя – физическое лицо при получении государственной услуги «Аккредитация физического лица в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» представлять в Минюст России копию трудовой книжки (с наличием записи «Работает по настоящее время», заверенной печатью организации и выполненной в течение одного месяца со дня подачи заявления) и справку с места работы (службы), подтверждающую наличие у гражданина соответствующего стажа работы по специальности, заверенную печатью организации, то есть подпунктов «д» и «е» названного пункта.

Административный истец полагает, что оспариваемые нормы ограничивают право заявителя – гражданина Российской Федерации, обладающего высшим образованием и стажем работы по специальности не менее 5 лет, не подпадающего под ограничения, установленные статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), не состоящего на момент

подачи заявления о получении государственной услуги в трудовых (служебных) отношениях, получить аккредитацию в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в связи с чем они противоречат названной статье поименованного закона, пункту 2 Административного регламента, а также части 3 статьи 17, статье 19, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Административный ответчик Минюст России в письменных возражениях на административный иск указал, что Приказ издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, оспариваемые положения не противоречат актам большей юридической силы и не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца.

Янышев Я.А., чье ходатайство об участии в судебном заседании путем использования системы веб-конференции было удовлетворено судом, в судебное заседание не явился и от участия в нем путем использования системы веб-конференции отказался.

В судебном заседании представитель Минюста России Терехин А.М. просил отказать в удовлетворении административного искового заявления, поддержав изложенную в возражениях правовую позицию.

Обсудив доводы административного истца, выслушав представителя административного ответчика, исследовав материалы дела, проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее – органы местного самоуправления), регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) (часть 1 статьи 1).

По смыслу пункта 1 статьи 2 данного закона, под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – государственная услуга), понимается

деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административным регламентом – нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, разработка проекта которого осуществляется органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу (пункт 4 статьи 2, часть 1 статьи 12, часть 1 статьи 13 Федерального закона № 210-ФЗ).

На момент принятия оспариваемого в части нормативного правового акта порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг регулировался Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, и утратившими силу 1 декабря 2021 г. в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 1228).

В соответствии с пунктом 1 названных правил административным регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами, предоставляющими государственные услуги, в процессе предоставления государственной услуги в соответствии с требованиями Федерального закона № 210-ФЗ.

Согласно пунктам 2, 3 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1228,

административные регламенты разрабатываются и утверждаются органами, предоставляющими государственные услуги; административные регламенты разрабатываются в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также в соответствии с единым стандартом предоставления государственной услуги (при его наличии) после внесения сведений о государственной услуге в федеральную государственную информационную систему «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»; в случае если нормативным правовым актом, устанавливающим конкретное полномочие органа, предоставляющего государственную услугу, предусмотрено принятие отдельного нормативного правового акта, устанавливающего порядок осуществления такого полномочия, наряду с разработкой этого нормативного правового акта подлежит утверждению административный регламент предоставления соответствующей государственной услуги.

Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения устанавливает Федеральный закон № 172-ФЗ.

Частью 1 статьи 5 названного федерального закона предусмотрено, что институты гражданского общества и граждане Российской Федерации (далее также – граждане) могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции.

Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, предусмотрено, что независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной указанным постановлением (пункт 4).

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции, согласно Положению о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 10, является Минюст

России, который в соответствии с подпунктом 6 пункта 20 этого положения принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Аналогичные положения были закреплены в пунктах 1 и 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313, действовавшего на момент издания оспариваемого нормативного правового акта.

Минюст России, реализуя предоставленные полномочия, Приказом утвердил Административный регламент, который определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) при аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее также – аккредитация), порядок отказа в аккредитации, аннулирования аккредитации, а также определяет условия аккредитации и порядок взаимодействия между структурными подразделениями Минюста России, его должностными лицами, взаимодействия Минюста России с заявителями при предоставлении государственной услуги (пункт 1).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Административный регламент, соответствует положениям 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» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Следовательно, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения его в действие.

Федеральный закон № 172-ФЗ в статье 2 определил основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), в частности ими являются: 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; 2) оценка нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами; 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов); 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов

нормативных правовых актов); 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В статье 5 названный федеральный закон закрепил право институтов гражданского общества и граждан Российской Федерации в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) (часть 1).

При этом в части 1¹ поименованной статьи установлен запрет на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов): 1) гражданами, имеющими неснятую или непогашенную судимость; 2) гражданами, сведения о применении к которым взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия; 3) гражданами, осуществляющими деятельность в органах и организациях, указанных в пункте 3 части 1 статьи 3 названного федерального закона; 4) международными и иностранными организациями; 5) иностранными агентами.

Из приведенных норм следует, что Федеральный закон № 172-ФЗ, закрепив в статье 5 право институтов гражданского общества и граждан проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, в этой же статье определил категорию граждан, которой запрещено проводить такую экспертизу.

Согласно пункту 2 Административного регламента при предоставлении Минюстом России государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, заявителями могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет, с учетом исключений, аналогичных установленным в части 1¹ статьи 5 Федерального закона № 172-ФЗ.

Оспариваемый административным истцом пункт 31 содержится в разделе II Административного регламента, определяющем стандарт предоставления государственной услуги, в подразделе, устанавливающем исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем, способы их

получения заявителем, в том числе в электронной форме, порядок их представления.

Названным пунктом приведен перечень документов представляемых физическим лицом для получения государственной услуги, включающий в себя в том числе копию трудовой книжки (с наличием записи «Работает по настоящее время», заверенной печатью организации и выполненной в течение одного месяца до дня подачи заявления) (подпункт «д») и справку с места работы (службы), подтверждающую наличие у гражданина соответствующего стажа работы по специальности, заверенную печатью организации (подпункт «е»).

Трудовая книжка установленного образца является основным документом о трудовой деятельности и трудовом стаже работника. В трудовую книжку вносятся сведения о работнике, выполняемой им работе, переводах на другую постоянную работу и об увольнении работника, а также основания прекращения трудового договора и сведения о награждениях за успехи в работе. Сведения о взысканиях в трудовую книжку не вносятся, за исключением случаев, когда дисциплинарным взысканием является увольнение (статья 66 Трудового кодекса Российской Федерации).

Статьей 62 Трудового кодекса Российской Федерации установлена обязанность работодателя по письменному заявлению работника выдать надлежащим образом заверенные документы, связанные с работой, и их копии, в том числе копию трудовой книжки, выписку из нее, справки о периоде работы у данного работодателя и другое.

Представление указанных в подпунктах «д» и «е» пункта 31 Административного регламента документов в полной мере соответствует статье 5 Федерального закона № 172-ФЗ, положениям Трудового кодекса Российской Федерации, поскольку направлено на соблюдение ограничений, установленных частью 1¹ статьи 5 Федерального закона № 172-ФЗ, а также основному принципу организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), приведенному в пункте 4 статьи 2 этого закона, о компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В частности, представление трудовой книжки и справки с места работы обусловлено необходимостью подтверждения требуемого трудового стажа и того, что гражданин не осуществляет деятельность в органах и организациях, указанных в пункте 3 части 1 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ, а также не относится к гражданам, уволенным (освобожденным) от должности в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

Довод административного истца о том, что оспариваемые предписания нарушают его права и законные интересы, так как ограничивают его в возможности получить аккредитацию в качестве независимого эксперта в период, в который он не состоит в каких-либо трудовых (служебных) отношениях, основан на неправильном толковании норм материального права.

В пункте 31 Административного регламента приведен минимальный перечень документов для предоставления государственной услуги и подтверждения компетентности лица, желающего проводить антикоррупционную экспертизу.

Данный перечень документов исключает избыточные требования к заявителю для получения государственной услуги, но в то же время не лишает его возможности представить иные документы, не предусмотренные этим перечнем, в целях подтверждения необходимого стажа и компетентности, в том числе выписку из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

В приложении № 1 к Административному регламенту приведена форма заявления об аккредитации физического лица в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, которая не содержит ограничений в представлении документов.

Требование о наличии в копии трудовой книжки записи «Работает по настоящее время», заверенной печатью организации и выполненной в течение одного месяца до дня подачи заявления, относится к гражданам, которые состоят в служебных отношениях на день подачи заявления о предоставлении государственной услуги, в связи с чем в подпункте «д» пункта 31 Административного регламента оно приведено в скобках.

Оспариваемые положения нормативного правового акта отвечают требованиям правовой определенности и не возлагают на граждан какой-либо обязанности по представлению не установленных законодательством Российской Федерации документов при предоставлении государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Учитывая, что оспариваемые предписания Административного регламента не противоречат актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, в удовлетворении заявленного требования следует отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Янышева Яна Альбертовича о признании частично недействующим пункта 31 Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации

по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 57, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов