



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № ВКАПИ24-13

РЕШЕНИЕ именем Российской Федерации

г. Москва

23 августа 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе председательствующего судьи Верховного Суда Российской Федерации Дербилова О.А. при секретаре Стрелкове Д.М.

с участием прокурора отдела управления Главной военной прокуратуры Иванова Е.В., административного истца Шафикова М.Р. - путём использования систем видеоконференц-связи, представителя Следственного комитета Российской Федерации и Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации Гарбузова Д.Л., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Шафикова Марата Райсовича о признании недействующим Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации, утверждённого приказом Председателя Следственного комитета Российской Федерации от 11 апреля 2011 г. (далее - Кодекс этики и служебного поведения, Кодекс),

установил:

Шафиков М.Р. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с названным административным исковым заявлением, в котором указал, что он, являясь военнослужащим, проходящим военную службу в Следственном

комитете Российской Федерации (далее - Следственный комитет), на основании применения к нему положений данного Кодекса этики и служебного поведения неоднократно привлекался к дисциплинарной ответственности.

По мнению административного истца, положения Кодекса этики и служебного поведения не могли применяться при привлечении его к дисциплинарной ответственности, поскольку указанный Кодекс этики и служебного поведения не прошёл государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально не опубликован, хотя его положения носят обязательный характер, рассчитанный на неоднократное применение, содержат правила служебного поведения для неопределённого круга лиц федеральных государственных служащих. С учётом изложенного административный истец просит признать названный Кодекс этики и служебного поведения недействующим со дня его утверждения.

В письменных возражениях представитель Следственного комитета Российской Федерации и Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации Гарбузов Д.Л. просит отказать в удовлетворении заявленных Шафиковым М.Р. требований, поскольку Кодекс этики и служебного поведения не является нормативным правовым актом, не подлежал государственной регистрации и опубликованию, установленным для данного вида правовых актов.

Министерство юстиции Российской Федерации в отзыве на административное исковое заявление Шафикова М.Р. отмечает, что Кодекс этики и служебного поведения не соответствует требованиям, содержащимся в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее - Правила), не может рассматриваться как нормативный правовой акт, подлежащий представлению на государственную регистрацию в Минюст России.

Административный истец Шафиков М.Р. в судебном заседании поддержал заявленные требования и настаивал на их удовлетворении.

Представитель Следственного комитета Российской Федерации и Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации Гарбузов Д.Л. в судебном заседании просил отказать в удовлетворении заявленных Шафиковым М.Р. требований.

Выслушав стороны, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Иванова Е.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применён этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 КАС РФ 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.

Служба в Следственном комитете является федеральной государственной службой (часть 1 статьи 15 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»).

В соответствии с подпунктом 11 пункта 43 Положения о Следственном комитете, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38, Председатель Следственного комитета помимо издания нормативных правовых актов утверждает положения, инструкции и иные правовые акты, касающиеся организации деятельности Следственного комитета, в том числе его кадрового обеспечения, а также материального и социального обеспечения сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников Следственного комитета, применения поощрений (награждений) и дисциплинарных взысканий в системе Следственного комитета.

В целях установления основных этических норм и правил поведения государственных служащих в служебной и неслужебной деятельности, а также укрепления авторитета государственных служащих Следственного комитета и доверия граждан к Следственному комитету Председателем Следственного комитета 11 апреля 2011 г. утверждён оспариваемый Кодекс этики и служебного поведения.

Согласно части 4 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» нормативные правовые акты Следственного комитета, 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.

Согласно пункту 10 Порядка опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763, 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.

В силу пункта 2 Правил нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

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 названных Правил).

В частности, подлежат государственной регистрации нормативные правовые акты, которые:

а) затрагивают гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии осуществления прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, закреплённые в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации; механизм реализации прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;

б) устанавливают правовой статус организаций (типовые, примерные положения (уставы) об органах, организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также об организациях, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации выполняют отдельные наиболее важные государственные функции);

в) обязательны для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не подведомственных федеральным органам исполнительной власти, совместно издавшим нормативный правовой акт.

Как это предусмотрено пунктом 19 Правил, 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.

К числу признаков, характеризующих нормативный правовой акт, согласно правовой позиции, изложенной в пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», относится наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

По смыслу пункта 90 Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утверждённых приказом Минюста России от 31 августа 2023 г. № 222, в нормативный правовой акт не должны включаться положения организационного внутриведомственного характера (например, поручения конкретным должностным лицам органов, составы комиссий, рабочих групп).

Такие положения должны быть оформлены в отдельном акте, не подлежащем направлению на государственную регистрацию в Минюст России.

В ходе судебного разбирательства административного дела и анализа содержания оспариваемого документа установлено, что Кодекс этики и служебного поведения представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться федеральные государственные служащие Следственного комитета независимо от замещаемой ими должности.

Кодекс этики и служебного поведения призван повысить эффективность выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей, служит основой формирования должной морали, профессиональной чести и служебного этикета государственных служащих; ориентирует государственных служащих в ситуациях конфликта интересов и этической неопределённости или иных обстоятельствах нравственного выбора; способствует выработке потребности соблюдения профессионально-этических норм поведения; выступает как институт общественного сознания и нравственности государственных служащих, их самоконтроля.

Таким образом, Кодекс этики и служебного поведения, будучи внутриведомственным правовым актом, направленным на формирование у сотрудников Следственного комитета профессиональной культуры в вопросах соблюдения принципов и правил служебного поведения, моральных и этических норм при исполнении должностных обязанностей и во внеслужебное время, по своему характеру и содержанию не является нормативным правовым актом.

Кодекс этики и служебного поведения не содержит правовых норм, имеющих нормативные предписания, которыми бы затрагивались гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства либо гарантии осуществления и механизм реализации их прав, свобод и обязанностей.

Оспариваемый акт лишь призван повысить эффективность выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей, направлен на формирование должной морали и нравственности в сфере государственной службы, уважительного отношения к государственной службе в общественном сознании.

По своей сути Кодекс этики и служебного поведения основан на положениях Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренного 23 декабря 2010 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, а также иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Анализ содержания оспариваемого Кодекса этики и служебного поведения свидетельствует об отсутствии оснований для его регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации в качестве нормативного правового акта.

Текст оспариваемого Кодекса этики и служебного поведения в полном его объёме опубликован путём размещения на официальном сайте Следственного комитета (www.sledcom.ru), что не противоречит установленному уже после его утверждения порядку опубликования и вступления в силу актов Следственного комитета, не нуждающихся в государственной регистрации (приказ Следственного комитета от 3 апреля 2012 г. № 37).

Вопреки доводам административного истца, представленная в материалах дела копия оспариваемого Кодекса этики и служебного поведения, с которой стороны ознакомлены установленным порядком, сомнений в своей достоверности не вызывает, поскольку надлежащим образом заверена, а её содержание идентично электронной копии, размещённой на вышеуказанном официальном сайте Следственного комитета.

Кроме того, административным истцом не приведено положений оспариваемого акта, применённых к нему в ходе его привлечения к

дисциплинарной ответственности, которые по своему содержанию отличались бы от положений Кодекса этики и служебного поведения, представленного в материалах настоящего дела и опубликованного на официальном сайте Следственного комитета.

Ссылка административного истца на неознакомление его при исполнении обязанностей военной службы с оспариваемым Кодексом этики и служебного поведения, в связи с чем к нему не могли применяться положения указанного Кодекса, состоятельной не является, поскольку положения оспариваемого акта идентичны Типовому кодексу этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, утверждены в развитие и не противоречат Указу Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

В силу части 1 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и статьи 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» система государственной службы включает в себя, в том числе военную службу как особый вид федеральной государственной службы.

Приказом Следственного комитета от 10 ноября 2020 г. № 119 утверждён Порядок организации и проведения аттестации военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета, согласно которому в числе требований, предъявляемых к военнослужащим военных следственных органов, значится соблюдение ими требований оспариваемого Кодекса этики и служебного поведения (пункт 24 названного Порядка).

Следовательно, Шафиков М.Р., будучи военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, обязан был знать и добросовестно исполнять все требования и обязанности, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 3 статьи 32 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе») в отношении государственных служащих (военнослужащих).

В этой связи доводы о нарушении прав административного истца оспариваемым актом в результате якобы недоведения (неопубликования) до него его содержания являются ошибочными.

Дублирование положений оспариваемого Кодекса этики и служебного поведения в правовых актах, имеющих большую юридическую силу, нарушением не является.

В силу части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти.

Утверждение Шафикова М.Р. о несоблюдении порядка принятия оспариваемого Кодекса этики и служебного поведения как по форме, так и по содержанию противоречит действующему законодательству, поскольку Председатель Следственного комитета помимо нормативных правовых актов вправе утверждать иные правовые акты, касающиеся организации деятельности Следственного комитета, а следовательно, определять содержание и форму этих документов, что в полной мере согласуется с подпунктом 11 пункта 43 Положения о Следственном комитете, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38.

Более того, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», действие которого распространяется на всю систему государственных органов Российской Федерации как в целом, так и в части деятельности конкретного ведомства, обязывает разрабатывать и принимать кодекс этики и служебного поведения.

Таким образом, утверждение Председателем Следственного комитета оспариваемого Кодекса этики и служебного поведения не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству о военной службе и иным нормативным правовым актам как законодательного, так и подзаконного уровней.

В целом доводы административного истца о нарушении Следственным комитетом порядка принятия оспариваемого акта основаны на ошибочном толковании действующего законодательства и по существу направлены на обжалование приказов о привлечении Шафикова М.Р. к дисциплинарной ответственности, сводятся к опровержению административным истцом правильности применения в конкретных спорных правоотношениях положений Кодекса этики и служебного поведения (вопросы защиты субъективных прав), что предметом рассмотрения в рамках абстрактного судебного нормоконтроля не является.

Выраженное административным истцом несогласие с процедурой проведённой Минюстом России правовой экспертизы Кодекса этики и служебного поведения также выходит за пределы судебного разбирательства в порядке главы 21 КАС РФ.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215, статьями 175 - 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

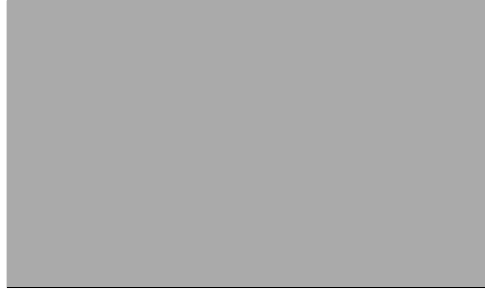
решил:

в удовлетворении административного искового заявления Шафикова Марата Райсовича о признании недействующим Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации, утверждённого приказом

Председателя Следственного комитета Российской Федерации от 11 апреля 2011 г., 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.А. Дербилов

Решение в окончательном виде изготовлено 26 августа 2024 г.