

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-819

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 ноября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.,
при секретаре Елшиной Е.А.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Вешнякова Дмитрия Евгеньевича, Эверстова Алексея Ивановича о признании недействующими письма Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 5 мая 2023 г. № 28-7/10/П-3518 и приложения к нему,

установил:

5 мая 2023 г. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – также Минтруд России) издано письмо № 28-7/10/П-3518 (далее также – Письмо), в приложении к которому приведены инструктивно-методические материалы по отдельным вопросам, связанным с применением положений Федерального закона от 6 февраля 2023 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») (далее – Инструктивно-методические материалы).

Письмо направлено в адрес высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации с просьбой довести положения Инструктивно-методических материалов до заинтересованных лиц, представляющих сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в частности: депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих свои полномочия без отрыва от

основной деятельности; депутатов представительных органов муниципальных образований, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе.

В Инструктивно-методических материалах Минтруд России указал, что 1 марта 2023 г. вступил в силу Федеральный закон от 6 февраля 2023 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 12-ФЗ) (абзац первый).

Федеральный закон № 12-ФЗ корректирует вопросы представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера:

– депутатами законодательных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющими свои полномочия без отрыва от основной деятельности;

– депутатами представительных органов муниципальных образований, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе (далее – муниципальные депутаты) (абзацы второй – четвертый).

С учетом предусмотренных изменений указанные депутаты представляют справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, форма которой утверждена Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (далее – справка), в следующих случаях:

– в течение четырех месяцев со дня избрания депутатом;

– в течение четырех месяцев со дня передачи вакантного депутатского мандата;

– в рамках соответствующей декларационной кампании, если в течение отчетного периода совершена(-ы) сделка(-и), предусмотренная(-ые) частью 1 статьи 3 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ), общая сумма которой(-ых) превышает общий доход депутата и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду (абзацы пятый – восьмой).

Согласно абзацу шестнадцатому Инструктивно-методических материалов указанное нормативно-правовое регулирование действует с 1 марта 2023 г. и, как следствие, затрагивает правоотношения, связанные с декларационной кампанией 2023 года.

Вешняков Д.Е. и Эверстов А.И. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими Письма и направленных им Инструктивно-методических материалов, ссылаясь на то, что они обладают нормативными свойствами, устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями, в том числе Федеральным законом от 25 декабря 2008 г.

№ 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), общеобязательные правила; не зарегистрированы и не опубликованы официально в порядке, установленном Указом 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 Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила подготовки нормативных правовых актов); разъяснения, данные в Инструктивно-методических материалах, относительно распространения обязанности по предоставлению справки муниципальными депутатами, избранными после 1 марта 2023 г., не соответствуют действительному смыслу нормативных положений Федерального закона № 12-ФЗ.

В обоснование своих требований административные истцы указали, что по результатам проведенной проверки Управлением при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений в адрес Прокуратуры Республики Саха (Якутия) направлена информация о неисполнении 16 депутатами представительных органов местного самоуправления районного уровня Республики Саха (Якутия), осуществляющими свои полномочия на непостоянной основе, в течение четырех месяцев со дня избрания обязанности по предоставлению сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей. На основании представленной информации прокуратурой Вилюйского района Республики Саха (Якутия) в адрес районного Совета депутатов муниципального района «Вилюйский улус (район)» Республики Саха (Якутия) направлено представление от 15 марта 2024 г. об устранении нарушений закона и о досрочном прекращении полномочий Эверстова А.И., избранного депутатом названного органа местного самоуправления 11 сентября 2023 г. С аналогичными требованиями в адрес Алданского районного Совета депутатов Республики Саха (Якутия) направлено представление прокуратуры Алданского района Республики Саха (Якутия) в отношении депутата Вешнякова Д.Е. При вынесении представлений органы прокуратуры руководствовались положениями Федерального закона № 12-ФЗ с учетом оспариваемых Инструктивно-методических материалов.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в письменных возражениях на административный иск указало, что Письмо и Инструктивно-методические материалы не являются нормативными правовыми актами, разработаны Минтрудом России в пределах полномочий в целях оказания консультативной помощи по применению на практике регламентирующих документов и носят рекомендательный характер.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в отзыве на административный иск сообщило, что в ходе проведения правовой экспертизы Письма и Инструктивно-методических материалов установлено их несоответствие Правилам подготовки нормативных правовых актов. Инструктивно-методические материалы содержат положения, не урегулированные Федеральным законом № 273-ФЗ, и предписания нормативно-правового характера, в связи с чем не могут применяться. Полномочия Минтруда России на осуществление нормативно-правового регулирования по вопросам, содержащимся в Инструктивно-методических материалах, в законодательстве отсутствуют.

В судебном заседании Вешняков Д.Е. и представитель административных истцов Лукин М.М. настаивали на удовлетворении заявленных требований.

Представитель Минтруда России Ерохина Ю.В. поддержала изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просила отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России просил рассмотреть дело в отсутствие своего представителя.

Заслушав пояснения представителей сторон, изучив позицию заинтересованного лица, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым отказать в удовлетворении требований, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Статья 1 Федерального закона № 273-ФЗ определяет противодействие коррупции как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий.

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, названный выше федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты (статья 2 Федерального закона № 273-ФЗ).

Согласно пункту 1 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610, Минтруд России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому

регулированию в сфере труда, государственной гражданской службы, по разработке и организации внедрения и консультативно-методическому обеспечению мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, по контролю за выполнением этих мер.

Минтруд России осуществляет свою деятельность непосредственно через подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (пункт 4).

Подпунктами 5.4, 5.16 пункта 5 поименованного положения Минтруду России предоставлены полномочия обобщать практику применения законодательства и проводить анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; давать разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции министерства, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Подпунктами «а» и «в» пункта 25 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» Минтруду России поручено оказывать федеральным государственным органам, государственным внебюджетным фондам, иным организациям, созданным на основании федеральных законов, консультативную и методическую помощь в реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации о противодействии коррупции; издавать методические рекомендации и другие инструктивно-методические материалы, касающиеся реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.

Реализуя предоставленные полномочия, Минтруд России подготовил и направил письмом от 5 мая 2023 г. № 28-7/10/П-3518 в адрес высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации Инструктивно-методические материалы, которые также размещены на официальном сайте Минтруда России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<https://www.mintrud.gov.ru>).

С учетом изложенного Письмо и Инструктивно-методические материалы подготовлены и изданы Минтрудом России в пределах своих полномочий в установленной сфере деятельности.

В пункте 3 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» разъяснено, что существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или

должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Анализ содержания Инструктивно-методических материалов, включая положения, с которыми административные истцы связывают нарушение своих прав, позволяет сделать вывод, что данный акт не содержит обязательных для исполнения органами государственной власти, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Инструктивно-методические материалы, текстуально изложенные как пособие, по сути, имеют организационно-информационный характер и положений, сформулированных в виде правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, не содержат.

Тем самым, не являясь по своей правовой природе нормативными правовыми актами, Письмо и Инструктивно-методические материалы не подлежали государственной регистрации по Правилам подготовки нормативных правовых актов, их издание не требовало официального опубликования.

Факт указания Инструктивно-методических материалов в представлениях районных прокуроров Республики Саха (Якутия) об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции не наделяет их свойствами нормативного правового акта.

Кроме того, вопреки утверждениям административных истцов Инструктивно-методические материалы не противоречат действующему законодательству.

Так, приведенное в абзацах втором – восьмом Инструктивно-методических материалов указание депутатов, в отношении которых Федеральным законом № 12-ФЗ скорректированы вопросы представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера, и случаев предоставления этими депутатами справок носит информационный характер и соответствует внесенным этим федеральным законом изменениям.

Описание в абзацах одиннадцатом – шестнадцатом Инструктивно-методических материалов возможного порядка направления сообщений о несовершении в отчетном периоде сделок, предусмотренных частью 1 статьи 3 Федерального закона № 230-ФЗ, общая сумма которых превышает общий доход депутата и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, не является предписанием нормативно-правового характера, а носит рекомендательный характер.

Указание в абзаце восемнадцатом Инструктивно-методических материалов на необходимость приведения субъектам Российской Федерации своих нормативных правовых актов в соответствие с изменениями, внесенными Федеральным законом № 12-ФЗ, обусловлено положениями части 3 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее –

Федеральный закон № 414-ФЗ), согласно которой субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов, после принятия соответствующего федерального закона законы и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев после дня его официального опубликования.

Рекомендации субъектам Российской Федерации относительно корректировки нормативных правовых актов (абзацы двадцатый – пятьдесят четвертый Инструктивно-методических материалов) не подменяют их правомочие самостоятельно устанавливать сроки декларационной компании и соотносятся с положениями части 4 статьи 15 Федерального закона № 414-ФЗ, части 3 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 1 статьи 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Между тем подобного основания по настоящему делу не имеется.

Мнение Минюста России о нормативно-правовом характере Инструктивно-методических материалов является необоснованным, поскольку из содержания их положений с очевидностью следует отсутствие в них нормативных предписаний.

По приведенным выше мотивам Письмо и приложение к нему не подлежат признанию недействующими по результатам проверки их содержания, так как они не оказывают общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона.

По своему содержанию Письмо и Инструктивно-методические материалы имеют отсылочный характер к действующему законодательству.

Изложенный в Инструктивно-методических материалах порядок предоставления депутатами сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей не является императивным, а указывает на вариативность ситуаций.

В целом, в подготовленных Инструктивно-методических материалах Минтруд России не изменил и не дополнил законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции, а воспроизведенные в оспариваемых положениях конкретные нормы права не выходят за рамки их адекватного истолкования (интерпретации), соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений на момент его издания.

При указанных обстоятельствах оснований для признания недействующими Письма и приложения к нему не имеется.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

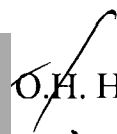
решил:

в удовлетворении административного искового заявления Вешнякова Дмитрия Евгеньевича, Эверстова Алексея Ивановича о признании недействующими письма Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 5 мая 2023 г. № 28-7/10/П-3518 и приложения к нему отказать.

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




О.И. Нефедов