



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-398

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 ноября 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зайцева В.Ю.,

членов коллегии Зинченко И.Н., Крупнова И.В.

при секретаре Иванове В.Н. с участием прокурора Иванова Е.В.

рассмотрела 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, утвержденного Председателем Следственного комитета Российской Федерации от 11 апреля 2011 г.,

по апелляционной жалобе Шафикова М.Р. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 августа 2024 г. по делу № ВКАПИ24-13, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Крупнова И.В., выступление представителя Следственного комитета Российской Федерации и Главного военного следственного управления Гарбузова Д.Л., возражавшего против удовлетворения апелляционной жалобы, и заключение прокурора Иванова Е.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Председателем Следственного комитета Российской Федерации 11 апреля 2011 г. утвержден Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации (далее – Кодекс).

Шафиков М.Р. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Кодекса недействующим со дня его утверждения.

В обоснование требований административный истец указал, что в период прохождения военной службы к нему неоднократно применялись положения Кодекса при привлечении его к дисциплинарной ответственности (объявлении строгого выговора в 2021 г. и выговора в 2023 г., предупреждении о неполном служебном соответствии в 2022 г.), а также при проведении аттестации (в отзыве аттестационного листа в 2023 г. и в протоколе заседания аттестационной комиссии в 2024 г.). Между тем Кодекс не представлялся на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации (далее – также Минюст России) и официально опубликован не был, хотя его положения обладают признаками нормативного правового акта, а именно: в нем содержатся предписания нормативного правового характера, он утвержден руководителем государственного федерального органа и имеет соответствующие реквизиты.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 августа 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В обоснование принятого решения суд первой инстанции указал, что Кодекс издан в целях повышения эффективности 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. Являясь внутриведомственным правовым актом, Кодекс 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 (далее – Типовой кодекс).

В решении также указано, что Председатель Следственного комитета Российской Федерации вправе утверждать помимо нормативных правовых актов иные правовые акты, касающиеся организации деятельности Следственного комитета Российской Федерации, определять их содержание и форму.

В апелляционной жалобе административный истец Шафиков М.Р. просит решение отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

В обоснование апелляционной жалобы ее заявитель приводит следующие доводы:

вывод правовой экспертизы Минюста России о том, что Кодекс утвержден грифом и не подлежал представлению на государственную регистрацию

опровергается размещением его текста на сайте Следственного комитета Российской Федерации и СПС «Консультант Плюс», а также положениями Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» и постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, которым утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации;

Кодекс регулирует общественные отношения и содержит нормативные предписания, обязывающие сотрудников их исполнять, а также возлагает на них дополнительные обязанности, которые не определены в иных актах;

при утверждении Кодекса нарушены правила издания нормативных правовых актов, поскольку такая форма (вид), как кодекс в Российской Федерации не предусмотрена;

об отнесении Кодекса к нормативному правовому акту свидетельствует его структура, которая включает в себя разделы и статьи;

Кодекс не относится к приказам, распоряжениям, указаниям и иным нормативным документам, которые в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» вправе издавать его Председатель. При этом в юридических профессиях, в правоохранительных и силовых ведомствах, а также в органах судейского сообщества применяется практика введения кодексов коллегиально либо порядок принятия закреплен на законодательном уровне. Единоличное принятие Кодекса Председателем Следственного комитета Российской Федерации без издания приказа или какого-либо нормативного правового акта является незаконным;

на дату утверждения Кодекса в системе Генеральной прокуратуры Российской Федерации действовал Кодекс этики прокурорского работника, который до настоящего времени распространяет свое действие на сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, что указывает на имеющиеся признаки правовой коллизии, при которой разные акты регулируют одни и те же правила поведения в различных ведомствах и существенно отличающиеся друг от друга;

ввиду отсутствия в Кодексе специальных предписаний его действие не может распространяться на сотрудников военных следственных органов, в связи с чем последние должны привлекаться к дисциплинарной ответственности по правилам, установленным Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495;

перечень, в том числе императивных правил поведения Кодекса, увели-

чивает и расширяет правила поведения по отношению к другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и противоречит Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»;

Кодекс имеет признаки локального нормативного акта, который регулируется трудовым законодательством и не распространяется на военнослужащих военных следственных органов;

Кодекс 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;

поскольку административный истец поступил на военную службу после принятия Кодекса, его с ним не знакомили и он не мог знать о необходимости соблюдения его положений;

нарушения правил рекомендательного характера Кодекса не могут повлечь дисциплинарную и иную ответственность сотрудников и военнослужащих следственных органов, что не учитывалось при привлечении административного истца к дисциплинарной ответственности;

Учитывая, что Кодекс не утвержден приказом и не опубликован установленным порядком, в жалобе указывается, что имелись основания для удовлетворения административного искового заявления.

Кроме того, в апелляционной жалобе указывается на допущенные судом первой инстанции нарушения в ходе судебного разбирательства, а именно:

протокол судебного заседания не соответствует обстоятельствам судебного заседания, поскольку в нем не отражены все вопросы, заданные представителю административного ответчика, и ответы на них;

возражения административного ответчика направлены ему лишь после судебного заседания;

доводы, изложенные в ходатайствах от 20 и 22 августа 2024 г., не рассмотрены;

указание в решении об утверждении Кодекса приказом Председателя Следственного комитета Российской Федерации ничем не подтверждено.

В возражениях на апелляционную жалобу представитель Следственного комитета Российской Федерации и Главного военного следственного управления Гарбузова Д.Л. полагает требования административного истца необоснованными и не подлежащими удовлетворению.

Министерство юстиции Российской Федерации в лице представителя Малыгина И.И. поддержало свою позицию, изложенную в отзыве на админи-

стративное исковое заявление, согласно которой Кодекс не может рассматриваться в качестве нормативного правового акта, подлежащего представлению на государственную регистрацию.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и Положение о Следственном комитете, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 (далее – Положение), устанавливающие статус этого федерального государственного органа, определяющие, в том числе требования к его сотрудникам, а также компетенцию и полномочия Председателя Следственного комитета, вступили в силу с 15 января 2011 г.

Согласно подпункту 11 пункта 43 Положения Председатель Следственного комитета наряду с изданием 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.

Обязанность ведомства разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, к числу которых относится и принятие кодекса этики и служебного поведения, предусмотрена Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Таким образом, Кодекс утвержден уполномоченным должностным лицом – Председателем Следственного комитета Российской Федерации.

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

Проанализировав содержание оспариваемого акта, суд пришел к обоснованному выводу, что он основан на положениях Типового кодекса.

Сама по себе структура Кодекса, т.е. его форма, включающая в себя разделы и статьи, вопреки мнению административного истца, не влияет на существо его содержания.

Кодекс, представляющий собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, а также выступающий в качестве института общественного сознания, нравственности го-

сударственных служащих, их самоконтроля, по существу является корпоративным нормативным актом, распространяющим свое действие исключительно на государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации и затрагивающий их права и обязанности.

По делу установлено, что текст Кодекса размещен на официальном сайте Следственного комитета Российской Федерации (www.sledcom.ru). Данное обстоятельство само по себе, вопреки мнению административного истца, не опровергает вывод Минюста России о том, что Кодекс не подлежал представлению на государственную регистрацию.

С учетом изложенного указание в обжалуемом решении суда о ненормативном характере Кодекса не влияет на правильный по существу вывод об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Кроме того, согласно «ГОСТ Р 6.30-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», принятому постановлением Госстандарта Российской Федерации от 3 марта 2003 г. № 65-ст и действовавшему на момент утверждения Кодекса, в состав реквизитов документа входит, в том числе гриф утверждения, который состоит из слова УТВЕРЖДАЮ (без кавычек), наименования должности лица, утверждающего документ, его подписи, инициалов, фамилии и даты утверждения. Подобные требования предусмотрены и ГОСТ Р 7.0.97-2016 (приказ Росстандарта от 8 декабря 2016 г. № 2004-ст).

Оспариваемый Кодекс имеет гриф утверждения, который соответствует приведенным требованиям ГОСТ.

При таких данных само по себе упоминание в решении суда об утверждении Кодекса «приказом» Председателя Следственного комитета Российской Федерации на законность и обоснованность обжалуемого судебного акта повлиять не может.

Наряду с грифом утверждения документ может содержать и гриф ограничения доступа к таковому. Между тем в Кодексе отсутствуют сведения, составляющие государственную тайну, поэтому положения Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» применению не подлежат. Данные обстоятельства не ограничивают возможность публикации Кодекса как в справочно-правовых системах, так и на официальном сайте Следственного комитета Российской Федерации.

Вывод суда о том, что Кодекс соответствует нормам Типового кодекса и не противоречит Указу Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения го-

сударственных служащих», а также иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, обоснован и сомнений не вызывает.

Мнение административного истца о распространении на сотрудников Следственного комитета корпоративных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в частности Кодекса этики прокурорского работника и возникновении в этой связи правовой коллизии, является ошибочным, поскольку с 15 января 2011 г. Следственный комитет Российской Федерации является самостоятельным федеральным государственным органом.

Учитывая положения Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» о том, что военная служба является одним из видов федеральной государственной службы, а Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 распространяет свое действие на всех федеральных государственных служащих, оснований утверждать о невозможности применения Кодекса к военным служащим следственных органов не имеется.

Кроме того, сам Кодекс также содержит указание о его применении к федеральным государственным служащим, к числу которых относятся в силу приведенных положений и военнослужащие. В этом случае специальной оговорки, касающейся военнослужащих, не требуется.

Вопреки мнению Шафикова М.Р., Кодекс не обладает признаками локального правового акта, поскольку его действие не ограничено рамками конкретного подразделения (учреждения) Следственного комитета Российской Федерации, а касается в целом этого федерального государственного органа.

Представляя собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации, Кодекс не может быть отнесен к актам, разъясняющим законодательство.

Обстоятельства, связанные с датой поступления административного истца на военную службу, его осведомленностью с содержанием Кодекса, фактами привлечения к дисциплинарной ответственности, как он полагает, за нарушение правил Кодекса, носящих рекомендательный характер, не являются предметом абстрактного нормоконтроля по настоящему административному делу, поэтому на выводы суда первой инстанции не влияют.

Утверждение административного истца о неполноте содержания протокола судебного заседания на материалах дела не основано.

Судом соблюдены требования, предусмотренные главой 20 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Копия протокола судебного заседания направлена Шафинову М.Р. 28 августа 2024 г. по почто-

вому адресу, а также адресу его электронной почты, указанным в административном исковом заявлении, и получены им, соответственно, 6 сентября и 28 августа. Между тем замечания на протокол судебного заседания административным истцом не поданы.

Возражения на административное исковое заявление административным ответчиком были направлены Шафикову М.Р. 8 августа 2024 г., о чем представитель административного ответчика сообщил суду и лицам, участвующим в деле, в ходе судебного заседания 23 августа 2024 г. При этом каких-либо замечаний от участников судебного разбирательства не поступило (т. 1, л.д. 157). Более того, указанные возражения были исследованы в судебном заседании, вопросов по ним также не последовало (т. 1, л.д. 164).

Что касается ходатайств от 20 и 22 августа 2024 г., заявленных административным истцом, то они судом первой инстанции рассмотрены в судебном заседании 23 августа 2024 г., в их удовлетворении отказано с изложением соответствующих мотивов (т. 1, л.д. 156). Определение по этому вопросу вынесено в соответствии с частью 2 статьи 198 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Таким образом, предусмотренные статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 августа 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Шафикова Марата Райсовича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Судьи

И.Н. Зинченко

И.В. Крупнов