



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-873

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 января 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Томиной Д.Д.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Данченко Дениса Александровича о признании частично недействующим пункта 1 Порядка получения федеральными государственными гражданскими служащими центрального и зарубежного аппаратов Федерального агентства по рыболовству и его территориальных органов разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями, утверждённого приказом Федерального агентства по рыболовству от 1 июля 2019 г. № 332,

установил:

приказом Федерального агентства по рыболовству (далее также – Росрыболовство) от 1 июля 2019 г. № 332 утверждён Порядок получения федеральными государственными гражданскими служащими центрального и зарубежного аппаратов Федерального агентства по рыболовству и его территориальных органов разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями (далее также – Порядок), который действует в редакции приказа Росрыболовства от 10 июля 2023 г. № 382. Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 5 сентября 2019 г., регистрационный номер 55824, и размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 5 сентября 2019 г.

Согласно пункту 1 Порядка он определяет процедуру получения федеральными государственными гражданскими служащими центрального и зарубежного аппаратов Росрыболовства и его территориальных органов (далее – гражданские служащие) разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении общественной организацией (за исключением участия в управлении политической партией, в том числе выборным органом профсоюзной организации Росрыболовства), жилищным, жилищно-строительным или гаражным кооперативом, либо товариществом собственников недвижимости (далее – некоммерческая организация) в качестве единоличного исполнительного органа или путём вхождения в состав коллегиального органа управления такой организации (за исключением съезда (конференции) или общего собрания).

Данченко Д.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим пункта 1 Порядка в части, обязывающей получать разрешение руководителя на участие работника на безвозмездной основе в управлении первичной профсоюзной организацией (за исключением участия в управлении политической партией, в том числе выборным органом профсоюзной организации Росрыболовства), ссылаясь на то, что оспариваемая норма противоречит положениям Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», нарушает его право на участие в профессиональном союзе, поскольку ставит такое право в зависимость от разрешения руководителя, который возражает.

По мнению административного истца, толкование оспариваемого положения Порядка позволяет требовать от работника согласия работодателя на участие в профсоюзной организации, которая создана в государственном органе, кроме того, обязывает работника участвовать исключительно в профсоюзной организации Росрыболовства.

В обоснование заявленного требования Данченко Д.А. указывает, что решением Комиссии Управления по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов от 25 ноября 2022 г. он привлечён к дисциплинарной ответственности в виде выговора в связи с несоблюдением требования к служебному поведению, что выразилось в неполучении разрешения руководителя на участие на безвозмездной основе в управлении первичной профсоюзной организацией «Рыбоохрана», которая создана в государственном органе.

В письменных возражениях на административное исковое заявление Росрыболовство и заинтересованное лицо Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее также – Минсельхоз России) указали, что Порядок разработан и утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в установленном законом порядке, оспариваемое

нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы административного истца.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве заявило о рассмотрении административного искового заявления по существу без участия его представителя, указав на то, что положение, содержащееся в пункте 1 Порядка, нуждается в приведении в соответствие с подпунктом «б» пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Представитель административного истца Рудь Ю.В. в ходе судебного разбирательства поддержал заявленные административные иски требования.

В судебном заседании представитель Росрыболовства Григорян А.К. и представитель Минсельхоза России Захаров М.А. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав объяснения представителя административного истца Рудя Ю.В., объяснения представителя Федерального агентства по рыболовству Григорян А.К., представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Захарова М.А., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым удовлетворить заявленное требование, Верховный Суд Российской Федерации находит, что административное иски заявление подлежит удовлетворению.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30 октября 2018 г. № 382-ФЗ, действовавшей на момент принятия Порядка) в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии и органа профессионального союза, в том числе выборного органа первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя, которое получено в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного

органа), кроме участия на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; представления на безвозмездной основе интересов Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является Российская Федерация или субъект Российской Федерации, в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, определяющими порядок осуществления от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации полномочий учредителя организации либо управления находящимися в федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации акциями (долями участия в уставном капитале); иных случаев, предусмотренных федеральными законами.

Согласно подпункту «б» пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 16 декабря 2019 г. № 432-ФЗ) в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением случая участия на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (кроме участия в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости) с разрешения представителя нанимателя, которое получено в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа.

В силу пункта 1 Положения о Федеральном агентстве по рыболовству, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 (далее – Положение), Росрыболовство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в том числе по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их статуса, федеральному государственному контролю (надзору) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства.

Федеральное агентство по рыболовству находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (пункт 2 Положения).

Пунктом 7 Положения закреплено, что Росрыболовство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Оспариваемый нормативный правовой акт в силу пункта 5.6 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452, согласован с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Порядка 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, Порядок принят компетентным федеральным органом исполнительной власти во исполнение требований федерального закона. Порядок принятия нормативного правового акта, а также требования к его государственной регистрации и опубликованию соблюдены, что не оспаривается административным истцом.

Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, при наделении органов публичной власти полномочиями действовать властно-обязывающим образом должны соблюдаться вытекающие из конституционных принципов правового государства требования определённости, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 7-П, от 31 мая 2005 г. № 6-П, от 18 июля 2008 г. № 10-П, от 17 февраля 2015 г. № 2-П и др.)

Между тем содержание оспариваемого положения Порядка приведённым требованиям не отвечает.

Согласно пункту 12 части 1 статьи 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий имеет право на членство в профессиональном союзе. Статья 17 этого же закона предусматривает запреты, связанные с прохождением гражданской службы.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на момент принятия Порядка) предусматривалось, что в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии и органа профессионального союза, в том числе выборного органа первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя, которое получено в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме участия на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; представления на безвозмездной основе интересов Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является Российская Федерация или субъект Российской Федерации, в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, определяющими порядок осуществления от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации полномочий учредителя организации либо управления находящимися в федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации акциями (долями участия в уставном капитале); иных случаев, предусмотренных федеральными законами.

Подпунктом «а» пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 16 декабря 2019 г. № 432-ФЗ) в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением случая участия на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости.

Далее подпункт «б» пункта 3 части 1 статьи 17 указанного закона предусматривает запрет гражданскому служащему на участие в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением участия на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией, кроме

случаев, перечисленных в подпункте «а» пункта 3 части 1 статьи 17 данного закона, с разрешения представителя нанимателя, которое получено в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа.

Таким образом, как ранее действовавшее, так и ныне действующее правовое регулирование допускает участие на безвозмездной основе гражданских служащих в управлении некоммерческой организацией (фондом, государственным или муниципальным частным учреждением, автономной некоммерческой организацией) с предварительным уведомлением соответствующего органа власти или должностного лица, а также сохраняет положение о безведомительном порядке участия указанных лиц на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости.

Пункт 1 Порядка, определяя процедуру получения гражданскими служащими центрального и зарубежного аппаратов Росрыболовства и его территориальных органов разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении общественной организацией, установил случаи исключения из этого правила, изложив их в следующей редакции: «за исключением участия в управлении политической партией, в том числе выборным органом профсоюзной организации Росрыболовства».

Однако из буквального содержания подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ранее – пункт 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») следует, что в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением участия на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости.

Согласно абзацу первому пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзом является добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений

(союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчётны и не подконтрольны (пункт 1 статьи 5 приведённого закона).

Пунктом 1 статьи 6 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» предусмотрено, что права профсоюзов в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями и гарантии их деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, названным федеральным законом, другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

В силу статьи 3 указанного федерального закона профсоюзным органом является орган, образованный в соответствии с уставом профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов или первичной профсоюзной организации (абзац девятый); первичная профсоюзная организация – добровольное объединение членов профсоюза, работающих, как правило, в одной организации независимо от форм собственности и подчинённости, либо в филиале, представительстве или ином обособленном структурном подразделении организации, либо у работодателя – индивидуального предпринимателя, действующее на основании устава общероссийского или межрегионального профсоюза либо на основании устава первичной профсоюзной организации, принятого в соответствии с уставом соответствующего профсоюза. В структуре первичной профсоюзной организации могут образовываться цеховые профсоюзные организации, профсоюзные группы или иные структурные подразделения в соответствии с уставом соответствующего профсоюза (абзац второй).

Между тем оспариваемый пункт 1 Порядка с учётом его буквального содержания и толкования в ходе правоприменения, в частности в отношении административного истца, что явствует из содержания возражений административного ответчика и Минсельхоза России, ограничивает права гражданских служащих в рассматриваемом аспекте правоотношений на участие на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, ограничиваясь к тому же лишь указанием на возможность участия в выборном органе единственно возможной профсоюзной организации – профсоюзной организации Росрыболовства.

Однако при таком содержании и истолковании оспариваемого нормативного положения не учитываются положения статей 29–31, 37 Трудового кодекса Российской Федерации, из содержания которых прямо следует, что у одного работодателя может быть несколько первичных профсоюзных организаций.

Трудовой кодекс Российской Федерации в части седьмой статьи 11 установил, что на государственных служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы

трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе и муниципальной службе. Аналогичное положение содержится в статье 28 Трудового кодекса Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не содержит положений, которые бы по-иному регулировали права гражданских служащих на объединение в профсоюзы.

В силу абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзы пользуются равными правами.

Следовательно, положение подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» распространяется на всех гражданских служащих, принимающих участие на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, независимо от числа действующих первичных профсоюзных организаций.

Согласно разъяснению, данному в пункте 35 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», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признаётся не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Принимая во внимание изложенные обстоятельства, следует сделать вывод, что пункт 1 Порядка в системе действующего правового регулирования противоречит приведённым выше положениям нормативных актов, имеющим большую юридическую силу, не отвечает общеправовому критерию правовой определённости и вытекающим из него требованиям ясности, недвусмысленности и согласованности правовых норм, так как его содержание не обеспечивает однозначное понимание и толкование нормы, приводит к возможности её произвольного применения.

Возражения представителей Росрыболовства и Минсельхоза России фактически сводятся к оценке конкретных обстоятельств и фактов, касающихся создания первичной профсоюзной организации «Рыбоохрана» Камчатской краевой организации Российского профессионального союза работников рыбной отрасли в Северо-Восточном территориальном управлении Росрыболовства, участия в этом процессе административного истца. Однако эти обстоятельства правового значения для разрешения административного дела в порядке абстрактного нормоконтроля не имеют.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты.

По результатам рассмотрения административного дела согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации пункт 1 Порядка подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда в законную силу в той мере, в какой данная норма в системе действующего правового регулирования не предусматривает право государственного гражданского служащего Федерального агентства по рыболовству на участие на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, и устанавливает возможность участия гражданского служащего исключительно в выборном органе профсоюзной организации Росрыболовства.

Признание оспариваемого нормативного положения с указанной, а не более ранней даты не может являться препятствием для защиты тех прав, которые административный истец считает нарушенными, исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой в конкретном деле нормативный правовой акт в части, признанной не соответствующей иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяться не может – вне зависимости от того, с какого момента он признан недействующим (постановление от 6 июля 2018 г. № 29-П).

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления административным истцом уплачена государственная пошлина в размере 300 (триста) рублей согласно чеку по операции от 2 сентября 2024 г. Данные судебные расходы подлежат взысканию с Федерального агентства по рыболовству в пользу административного истца.

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

решил:

административное исковое заявление Данченко Дениса Александровича удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 1 Порядка получения федеральными государственными гражданскими служащими центрального и зарубежного аппаратов Федерального агентства по рыболовству и его территориальных органов разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями, утверждённого приказом Федерального агентства по рыболовству от 1 июля 2019 г. № 332, не действующим в части, устанавливающей возможность такого участия исключительно в выборном органе профсоюзной организации Федерального агентства по рыболовству и не предусматривающий право государственного гражданского служащего Федерального агентства по рыболовству на участие на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором был опубликован оспоренный в части нормативный правовой акт.

Взыскать с Федерального агентства по рыболовству в пользу Данченко Дениса Александровича расходы по уплате государственной пошлины в размере 300 (триста) рублей.

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



В.С. Кириллов