



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-2

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 февраля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела 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

по апелляционной жалобе Вешнякова Д.Е., Эверстова А.И. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 ноября 2024 г. по делу № АКПИ24-819, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Вешнякова Д.Е. и Эверстова А.И. – Лукина М.М., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения на доводы апелляционной жалобы представителя Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации Ерохиной Ю.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

5 мая 2023 г. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее также – Минтруд России) издало письмо № 28-7/10/П-3518 (далее – 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).

В абзаце первом Инструктивно-методических материалов Минтруд России констатирует, 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).

Абзацы второй – восьмой Инструктивно-методических материалов содержат следующую информацию:

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, осуществляющими свои полномочия на непостоянной основе (далее – муниципальные депутаты).

С учётом предусмотренных изменений указанные депутаты представляют справку 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 четырёх месяцев со дня избрания депутатом;

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

– в рамках соответствующей декларационной кампании, если в течение отчётного 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, предшествующие отчётному периоду.

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 г.

Вешняков Д.Е., Эверстов А.И. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими Письма и Инструктивно-методических материалов, полагая, что названные акты 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 о противодействии коррупции), 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» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 763) и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила подготовки нормативных правовых актов). Указали также, что разъяснения, приведённые в Инструктивно-методических материалах, относительно распространения обязанности по представлению справки муниципальными депутатами, избранными после 1 марта 2023 г., не соответствуют действительному смыслу нормативных правовых положений Федерального закона № 12-ФЗ.

Нарушение своих прав административные истцы связывают с тем, что по результатам проведённой 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 четырёх месяцев со дня избрания обязанности по представлению сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (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 25 марта 2024 г. 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 учётом оспариваемых Инструктивно-методических материалов.

Административный ответчик 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, не влекут изменения правового регулирования рассматриваемых правоотношений. Формулировки, используемые в Инструктивно-методических материалах, содержат слова и словосочетания, подчёркивающие их рекомендательный характер.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), привлечённое судом к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в письменном отзыве выразило позицию, согласно которой в Инструктивно-методических материалах имеются положения, не урегулированные Федеральным законом о противодействии коррупции, а также предписания нормативно-правового характера, в связи с чем этот документ не может применяться; полномочия Минтруда России на осуществление нормативно-правового регулирования по вопросам, содержащимся в Инструктивно-методических материалах, в законодательстве отсутствуют; Письмо необходимо отозвать.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 ноября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Вешнякову Д.Е., Эверстову А.И. отказано.

В апелляционной жалобе административные истцы, не согласившись с таким решением, просят его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение, которым признать Письмо и Инструктивно-методические материалы недействующими. Указывают, что Письмо содержит правовые предписания, которых нет в федеральном законодательстве, в связи с чем должно быть издано в форме и в порядке, предусмотренном для нормативных правовых актов.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минтруд России не согласился с доводами апелляционной жалобы, указав, что решение суда первой инстанции законно и обоснованно, вынесено при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права; доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда первой инстанции.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по данному административному делу, изложенную в отзыве на административное исковое заявление (письмо

Минюста России от 16 октября 2024 г. № 01-108761/24, л.д. 53–58), просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Изучив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Статьёй 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации регламентированы особенности рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными названной статьёй (часть 1). При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

Приведённые законоположения процессуального законодательства при рассмотрении и разрешении названного административного дела судом первой инстанции полностью соблюдены, что подтверждается следующим.

Федеральный закон о противодействии коррупции, как это следует из его преамбулы, устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В силу статьи 2 названного федерального закона 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.

Положение о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610, закрепляет, что 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. Минтруд России уполномочен обобщать практику применения законодательства и проводить анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; давать разъяснения по вопросам, отнесённым к компетенции министерства, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (пункты 1, 4, подпункты 5.4 и 5.16 пункта 5 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации).

Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» Минтуду 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 (подпункты «а», «в» пункта 25).

С учётом приведённых норм суд первой инстанции правильно исходил из того, что Письмо и Инструктивно-методические материалы изданы Минтрудом России в целях реализации установленных федеральным законодателем полномочий по отнесённым к компетенции министерства вопросам.

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.

Предписания к правилам введения в действие нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия, предусмотрены Указом Президента Российской Федерации № 763 и Правилами подготовки нормативных правовых актов. Пунктами 8, 9 данного указа и пунктами 10, 11, 17 названных правил

установлена обязательность государственной регистрации в Минюсте России названных нормативных правовых актов и обязательность их официального опубликования (за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера).

В постановлении 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 признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; 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. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом (пункт 2).

Из содержания Инструктивно-методических материалов усматривается, что они текстуально изложены как пособие, а, по сути, имеют организационно-информационный характер и каких-либо положений, сформулированных в виде правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, не содержат.

В данном документе имеются ссылки на соответствующие нормативные правовые положения Федерального закона о противодействии коррупции, Федерального закона № 12-ФЗ, Федерального закона № 230-ФЗ, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С учётом изложенного суд первой инстанции правильно исходил из того, что, не являясь по своей правовой природе нормативными правовыми актами, Письмо и Инструктивно-методические материалы не подлежали государственной регистрации по Правилам подготовки нормативных правовых актов, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, их издание не требовало официального опубликования.

Инструктивно-методические материалы адресованы специалистам в области противодействия коррупции в целях обеспечения методической помощи в организации их работы. При этом сами эти материалы не устанавливают какие-либо требования к этой работе и, вопреки утверждению в апелляционной жалобе, не восполняют правовые пробелы, поскольку направлены на систематизацию правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации.

Изложенный в Инструктивно-методических материалах порядок представления 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.

Содержащиеся в Инструктивно-методических материалах рекомендации субъектам Российской Федерации по корректировке своих нормативных правовых актов и приведению их в соответствие с изменениями, внесёнными Федеральным законом № 12-ФЗ, обусловлены требованиями части 3 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря № 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 трёх месяцев после дня его официального опубликования.

Кроме того, такие рекомендации соотносятся с требованиями части 2 статьи 3 Федерального закона № 414-ФЗ, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия федеральным конституционным законам, федеральным законам положений указанных актов действуют положения федерального конституционного закона, федерального закона.

Рекомендации субъектам Российской Федерации относительно корректировки нормативных правовых актов (абзацы двадцатый – пятьдесят четвёртый 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».

Вопреки утверждениям административных истцов в апелляционной жалобе Инструктивно-методические материалы не содержат положений, имеющих нормативно-правовой характер, поэтому они не подлежали государственной регистрации и официальному опубликованию в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации № 763 и Правил подготовки нормативных правовых актов.

Доводы апелляционной жалобы о том, что Инструктивно-методические материалы изменяют предусмотренные действующим законодательством требования, несостоятельны.

Обязанность для лица, замещающего муниципальную должность депутата представительного органа муниципального образования и осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, в течение четырёх месяцев со дня избрания депутатом, передачи ему вакантного депутатского мандата представить сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации предусмотрена частью 4² статьи 12¹ Федерального закона о противодействии коррупции (в редакции Федерального закона № 12-ФЗ).

Данная норма является нормой прямого действия и распространяется на всех лиц, подпадающих под обозначенную в ней категорию, вне зависимости от наличия или отсутствия соответствующего нормативного правового регулирования в субъекте Российской Федерации. Закреплённое в Федеральном законе о противодействии коррупции требование относительно срока подачи соответствующих справок само по себе не требует дополнительной конкретизации в иных нормативных правовых актах, является ясным и определённым.

Вопросы исчисления отчётного периода и отчётной даты рассматриваются в Инструктивно-методических материалах с позиции рекомендации субъектам Российской Федерации в работе по корректировке своих нормативных правовых актов.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции не проверил в полном объёме содержание оспариваемых актов, несостоятельно и противоречит содержанию решения, содержащего правомерный вывод о том, что в целом в Письме и Инструктивно-методических материалах Минтруд России не изменил и не дополнил законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции, а воспроизведённые в оспариваемых положениях конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

Ссылка в апелляционной жалобе на мнение Минюста России о том, что оспариваемое Письмо следует рассматривать как нормативный правовой акт, подлежащий представлению на государственную регистрацию в Минюст России, не опровергает вывода суда о том, что данный акт не подлежал государственной регистрации и официально опубликованию в установленном порядке.

Позиция Минюста России о нормативно-правовом характере Инструктивно-методических материалов получила оценку суда первой инстанции и обоснованно признана ошибочной, поскольку из содержания их положений с очевидностью следует отсутствие в них нормативных правовых предписаний.

Установив, что Письмо и приложенные к нему Инструктивно-методические материалы соответствуют содержанию разъясняемых ими нормативных положений и, следовательно, права административных истцов не нарушают, суд правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности Письма и приложения к нему, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии не имеется.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 ноября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Вешнякова Дмитрия Евгеньевича, Эверстова Алексея Ивановича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко