



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-56

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

18 марта 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Якимова А.А.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Федерального агентства по рыболовству на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 2025 г. по делу № АКПИ24-873, которым административное исковое заявление Данченко Д.А. удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Федерального агентства по рыболовству Григорян А.К. и представителя Министерства сельского хозяйства Российской Федерации Олесько Б.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской

Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство) приказом от 1 июля 2019 г. № 332 утвердило 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).

В силу пункта 5.6 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452, Порядок согласован с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 5 сентября 2019 г., регистрационный номер 55824, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 5 сентября 2019 г.

Согласно пункту 1 Порядка данный документ 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 выборного органа профсоюзной организации Росрыболовства).

В обоснование заявленного требования Данченко Д.А. сослался 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» (далее – Закон о государственной гражданской службе), нарушает его право на участие в профессиональном союзе, так как ставит возможность реализации такого права в зависимость от разрешения руководителя. По мнению административного истца, толкование в правоприменительной практике 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.

Нарушение своих прав Данченко Д.А. связывает с тем, что решением комиссии территориального управления Росрыболовства 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, которое выразилось в неполучении разрешения руководителя на участие на безвозмездной основе в управлении первичной профсоюзной организацией «Рыбоохрана», созданной в государственном органе.

В письменных возражениях на административное исковое заявление Росрыболовство и заинтересованное лицо Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) полагали, что нормативный правовой акт, с которым в части не согласен Данченко Д.А., 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 Минюст России в письменном отзыве просил о рассмотрении административного искового заявления по существу без участия представителя названного министерства, указав, что положение, содержащееся в пункте 1 Порядка, нуждается в приведении в полное соответствие с подпунктом «б» пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 2025 г. административное исковое заявление Данченко Д.А. удовлетворено. Со дня вступления решения суда в законную силу пункт 1 Порядка признан не действующим в части, устанавливающей возможность реализации права гражданского служащего на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями исключительно в выборном органе профсоюзной организации Росрыболовства, и не предусматривающим право гражданского служащего Росрыболовства на участие на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

Не согласившись с таким решением, Росрыболовство в апелляционной жалобе просит его отменить и принять новое решение, которым в удовлетворении административного иска отказать. Ссылается на то, что оспариваемое положение соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а именно пункту 3 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе, а доводы административного истца сводятся к несогласию с положениями данной нормы закона, которой на гражданского служащего возложена обязанность получения разрешения представителя нанимателя на участие в управлении некоммерческой организацией.

Минсельхоз России в письменном отзыве на апелляционную жалобу её доводы поддержал и просил решение суда первой инстанции отменить и принять по делу новое решение, которым в удовлетворении требований Данченко Д.А. отказать в полном объёме, поскольку административный истец в силу Закона о государственной гражданской службе был обязан уведомить представителя нанимателя о возможности возникновения конфликта интересов до принятия решения о создании первичной профсоюзной организации и до вхождения в состав некоммерческой организации с целью исключения возможности возникновения конфликта интересов при исполнении им должностных обязанностей.

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 6 декабря 2024 г. № 01-128286/24, л.д. 75–78), просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие своего представителя.

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

Законом о государственной гражданской службе в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливаются правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Пункт 3 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе (в редакции Федерального закона от 30 октября 2018 г. № 382-ФЗ, действовавшей на день принятия Порядка) закреплял, 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.

Действующая редакция подпункта «б» пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе предусматривает, что 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.

Согласно Положению о Федеральном агентстве по рыболовству, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 (далее – Положение), Росрыболовство является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет в том числе функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации (пункт 1), находится в ведении Минсельхоза России (пункт 2).

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе Росрыболовство утвердило Порядок.

Установив, что 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, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемый в части нормативный правовой акт издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему законом полномочий, с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчёркивал, что из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращённое к законодателю требование определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего 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.)

Удовлетворяя административный иск, суд первой инстанции правильно установил, что содержание оспариваемого положения Порядка приведённым требованиям не отвечает.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (далее – Закон о профессиональных союзах) 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. Все профсоюзы пользуются равными правами.

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. Профсоюзный орган – орган, образованный в соответствии с уставом профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов или уставом первичной профсоюзной организации (абзацы второй, девятой статьи 3 Закона о профессиональных союзах).

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 выше закона).

Пункт 12 части 1 статьи 14 Закона о государственной гражданской службе закрепляет право гражданского служащего на членство в профессиональном союзе.

Статья 17 названного федерального закона предусматривает запреты, связанные с прохождением гражданской службы, гражданскому служащему.

Проанализировав содержание приведённых выше положений закона, суд первой инстанции правильно указал, что правовое регулирование, как действовавшее на дату утверждения Порядка, так и действующее в настоящее время, допускает участие на безвозмездной основе гражданских служащих в управлении некоммерческой организацией (фондом, государственным или муниципальным частным учреждением, автономной некоммерческой организацией) с предварительным уведомлением и получением разрешения соответствующего органа власти или должностного лица, а также сохраняет положение о безуведомительном порядке и отсутствии необходимости получения соответствующего разрешения на участие указанных лиц на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, на участие 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».

Приведённая формулировка не соответствует подпункту «а» пункта 3 части 1 статьи 17 Закона о государственной гражданской службе, регулирующей рассматриваемые правоотношения (ранее – пункт 3 части 1 статьи 17 этого же федерального закона), который закрепляет, 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.

Из материалов административного дела следует, что пункт 1 Порядка в оспариваемой части с учётом его буквального содержания и толкования в ходе правоприменения, в частности, в отношении административного истца, что следует из возражений Росрыболовства 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. При этом оспариваемая норма содержит указание на возможность участия в выборном органе лишь единственно возможной профсоюзной организации – профсоюзной организации Росрыболовства.

Поскольку при таком содержании и истолковании оспариваемого нормативного положения не учитываются требования статей 29–31, 37 Трудового кодекса Российской Федерации, допускающих, что у одного работодателя может быть несколько первичных профсоюзных организаций, суд первой инстанции пришёл к верному выводу о том, что пункт 1 Порядка противоречит приведённым выше положениям нормативных актов, имеющих 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 на административный иск от представителей Росрыболовства и Минсельхоза России, заявленные в суде первой и апелляционной инстанций, сводятся к оценке конкретных обстоятельств и фактов, касающихся создания первичной профсоюзной организации «Рыбоохрана», участия в этом процессе административного истца. Однако эти обстоятельства правового значения для разрешения данного административного дела, рассматриваемого в порядке абстрактного нормоконтроля, не имеют.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что замещение должности гражданского служащего подразумевает обязательность соблюдения ряда ограничений и запретов, выполнения обязательств и требований к служебному поведению, установленных федеральными законами, а также необходимость сообщать о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта, не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, как ему не противоречащие.

Согласно пункту 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 признается 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.

Установив, что в отсутствие соответствующей компетенции Росрыболовство в пункте 1 Порядка ввело не предусмотренные федеральным законом ограничения в отношении объёма прав гражданских служащих, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь приведённой выше нормой, вынес решение об удовлетворении административного иска Данченко Д.А.

В решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

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 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 15 января 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Федерального агентства по рыболовству – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.А. Якимов