



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ17-48

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 апреля 2017 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Крупнова И.В.

при секретаре

Г

с участием прокурора

М

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Сметаниной Таисии Владимировны о признании не действующим в части пункта 3.4 Инструкции об организации проведения служебной проверки в Федеральной налоговой службе, утверждённой приказом Федеральной налоговой службы от 22 августа 2011 г. № ММВ-7-4/507@,

по апелляционной жалобе С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2016 г., которым в удовлетворении заявленного требования было отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения С. её представителя П, поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения против доводов апелляционной жалобы представителей Федеральной налоговой службы Р. Ю Министерства финансов Российской Федерации Л заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации М полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Федеральной налоговой службы от 22 августа 2011 г. № ММВ-7-4/507@ утверждена Инструкция об организации проведения служебной проверки в Федеральной налоговой службе (далее – Инструкция), которая зарегистрирована в Министерстве юстиции Российской Федерации 27 сентября 2011 г., регистрационный номер 21895 и официально опубликована в «Российской газете» 5 октября 2011 г., № 222.

В соответствии с пунктом 3.4 Инструкции гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы; обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку; знакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

С обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с указанным выше административным иском и указала на несоответствие оспоренного ею в части пункта 3.4 Инструкции положениям статей 1, 2, 15, 17, 18, 19, 37, 41, 45, 46, 54, 55 Конституции Российской Федерации, пункта 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., статей 55, 56 и 57 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статей 5, 11, 81, 192, 193 Трудового кодекса Российской Федерации. Обосновывая свою позицию, административный истец сослалась на то, что в оспариваемом пункте Инструкции не определены сроки реализации прав, предоставленных государственному гражданскому служащему, в отношении которого проводится служебная проверка, не разъяснено право на обжалование заключения служебной проверки и его порядок, не указаны сроки, связанные с назначением и проведением служебной проверки, истребованием письменных объяснений, обжалованием заключения по результатам такой проверки, не указаны процессуальные гарантии, которые обязан соблюдать представитель нанимателя в отношении работника, а также не указано должностное лицо, которое вправе издавать приказ о назначении служебной проверки, что нарушает её (С права и права неопределённого круга лиц, проходящих государственную гражданскую службу, поскольку создаёт им непреодолимые препятствия для осуществления защиты своих законных прав и интересов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2016 г. в удовлетворении заявленного требования С было отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность. Полагает, что оспариваемая в части норма Инструкции не соответствует правовым актам, имеющим большую юридическую силу – Конституции Российской Федерации и Трудовому кодексу Российской Федерации, в связи с чем ссылки суда на положения части 8 статьи 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не имеющими правового значения. В апелляционной жалобе также указано, что суд первой инстанции необоснованно изменил предмет заявленного требования, и вместо административного иска, поименованного С. как требование «о признании незаконным в части пункта 3.4 Инструкции», рассмотрел требование о признании данного пункта не действующим, а также необоснованно привлёк к участию в деле Министерство финансов Российской Федерации в качестве заинтересованного лица, а не в качестве административного ответчика, как просила С.

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

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регулирует правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Предметом регулирования данного закона являются отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, её прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации (статья 2).

Согласно пункту 1 Положения о Федеральной налоговой службе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 (далее – Положение), Федеральная налоговая служба является федеральным органом исполнительной власти.

В силу подпунктов 9.5 и 9.8 Положения руководитель Федеральной налоговой службы решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Федеральной налоговой службе, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации, издаёт приказы по вопросам, отнесённым к компетенции службы.

Оспоренная в части Инструкция, как это следует из её преамбулы, утверждена в целях реализации положений пункта 14 части 1 статьи 14, пункта 17 части 1 статьи 44, статей 58 и 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Пунктом 1.1 Инструкции предусмотрено, что она разработана в целях реализации указанных выше положений федерального закона и определяет порядок организации и проведения служебных проверок в отношении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы и территориальных органов Федеральной налоговой службы, а также составления и представления заключений по их результатам.

С учётом изложенного выше вывод суда первой инстанции о том, что Инструкция утверждена компетентным федеральным органом исполнительной власти во исполнение требований федерального закона в пределах предоставленных ему полномочий, правомерен.

В соответствии с пунктом 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В соответствии с частью 8 статьи 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

2) обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

3) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Ссылки С1 на несоответствие положений указанного выше федерального закона Конституции Российской Федерации не могут свидетельствовать о незаконности решения суда, поскольку проверка конституционности федеральных законов в соответствии с пунктом «а» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что Инструкция принята уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия, опубликования и введения его в действие; оспоренный в части пункт Инструкции повторяет формулировку, содержащуюся в части 8 статьи 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а, следовательно, не может этому закону противоречить.

Доводы административного истца о несоответствии пункта 3.4 Инструкции статьям 1, 2, 15, 17, 18, части 1 статьи 19, части 1 статьи 37, части 1 статьи 41, статье 45, части 1 статьи 46, статьям 54, 55 Конституции Российской Федерации, пункту 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., статьям 55, 56 и 57 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьям 5, 11, 81, 192, 193 Трудового кодекса Российской Федерации судом первой инстанции проверялись и правильно были признаны необоснованными, поскольку приведённые выше правовые нормы не регулируют непосредственно правоотношения в рассматриваемой сфере.

Утверждения С. как в суде первой инстанции, так и в суде апелляционной инстанции о том, что в оспариваемой норме должны быть конкретизированы сроки реализации прав, предоставленных государственному гражданскому служащему, в отношении которого проводится служебная проверка, разъяснено его право обжалования результатов служебной проверки с подробным определением порядка такого обжалования, указаны сроки, связанные с назначением и проведением служебной проверки, истребование письменных объяснений, обжалованием заключения по результатам такой проверки, процессуальные гарантии, которые обязан соблюдать представитель нанимателя в отношении работника, а также конкретное лицо, которое уполномочено издать приказ о назначении служебной проверки, по существу, сводятся к требованию обязать Федеральную налоговую службу осуществить нормативное правовое регулирование и внести в Инструкцию соответствующие изменения в предлагаемой административным истцом редакции.

В силу действующего законодательства вопрос о принятии каких-либо нормативных правовых актов или внесении в них дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, а не к компетенции суда.

Формулировка в решении суда заявленного С. требования полностью согласуется с положениями главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регуливающей порядок производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов. Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе предмет (положения пункта 3.4 Инструкции) и основания (несоответствие закону) административных исковых требований судом не изменялись.

Привлечение Министерства финансов Российской Федерации к участию в указанном административном деле об оспаривании правового акта Федеральной налоговой службы в качестве заинтересованного лица соответствует требованиям статьи 47 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предоставляющей суду полномочия привлекать к участию в деле иных лиц, права и обязанности которых могут быть затронуты решением суда.

Ссылки С. об имевших место процессуальных нарушениях требований статьи 138 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации ошибочны. В целях, определённых статьёй 138 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предварительное судебное заседание судьёй не назначалось. 22 декабря 2016 г. административное дело по административному исковому заявлению С. было рассмотрено судом первой инстанции по существу заявленных требований.

Принятое решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права.

Оснований, предусмотренных законом для отмены решения суда 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 22 декабря 2016 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу С. – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

И.В. Крупнов