ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-113

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 13 апреля 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Вавилычевой Т.Ю.,
	Ксенофонтовой Н.А.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Засеевой Э.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Баштакова Николая Витальевича об оспаривании пункта 18 квалификационных требований к стажу службы в органах принудительного исполнения Российской Федерации или стажу (опыту) работы по специальности, образованию, профессиональным знаниям и навыкам сотрудника, необходимым для замещения должностей в органах принудительного исполнения Российской Федерации, установленных приказом Федеральной службы судебных приставов от 17 января 2020 г. № 102,

по апелляционной жалобе Баштакова Н.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2021 г. по делу № АКПИ20-823, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Федеральной службы судебных приставов Суниной Е.И., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная служба судебных приставов (далее также – ФССП России) приказом от 17 января 2020 г. № 102 установила квалификационные требования к стажу службы в органах принудительного исполнения Российской Федерации или стажу (опыту) работы по специальности, образованию, профессиональным знаниям и навыкам сотрудника, необходимым для замещения должностей в органах принудительного исполнения Российской Федерации (далее – Квалификационные требования).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 30 января 2020 г., регистрационный номер 57363, опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 3 февраля 2020 г.

Согласно пункту 18 Квалификационных требований наличие среднего профессионального или высшего образования, родственно соответствующего военно-учётной специальности, необходимо для замещения должностей младшего начальствующего состава.

Баштаков Н.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим пункта 18 Квалификационных требований, ссылаясь на его противоречие статьям 19, 43, частям 2 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации; статье 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» (далее – Закон об органах принудительного исполнения) в редакции Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ; статье 3, подпунктам 11 и 17 пункта 1 статьи 11 Федерального закона от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о службе в органах принудительного исполнения); статье 3 Трудового кодекса Российской Федерации (далее также – ТК РФ) и нарушении прав административного истца на работу, пенсию и на возможность трудоустроиться с имеющимися у него навыками и опытом.

В обоснование заявленного требования Баштаков Н.В. указал, что пункт 18 Квалификационных требований является дискриминирующим, нарушает его право на труд как судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов, фактически проходившего государственную гражданскую службу на момент издания оспариваемого нормативного правового акта, лишает его права выхода на пенсию за выслугу лет при переходе в службу в органы принудительного исполнения. Оспариваемая норма не может распространяться на переходный период в отношении лиц, работающих в должностях судебного пристава, такой категории лиц должна быть предоставлена возможность получить соответствующее образование в рамках профессионального развития сотрудников.

Административный истец связывает нарушение своих прав с тем, что он, замещая с 25 сентября 2002 г. должность судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов, 22 января 2020 г. был письменно уведомлён о сокращении замещаемой им должности федеральной государственной гражданской службы. 12 февраля 2020 г. он обратился в ФССП России с заявлением о принятии в службу принудительного исполнения на должность младшего начальствующего состава – судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов, однако 25 февраля 2020 г. ему отказано в удовлетворении заявления по мотиву несоответствия квалификационному требованию к образованию, необходимому для замещения должности в органах принудительного исполнения Российской Федерации.

ФССП России, привлечённая судом к участию в деле в качестве административного ответчика, административный иск не признала, полагая, что правовых оснований для его удовлетворения не имеется.

Минюст России, участвующий в административном деле в качестве заинтересованного лица, в отзыве на административное исковое заявление просил отказать в удовлетворении требования Баштакова Н.В., поскольку пункт 18 Квалификационных требований полностью соответствует положениям части 2 статьи 9 Закона о службе в органах принудительного исполнения.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Баштакову Н.В. отказано.

В апелляционной жалобе, поданной представителем Баштакова Н.В. – Шабалиным И.А., административный истец просит отменить решение суда первой инстанции, как незаконное и необоснованное, и принять по административному делу новое решение об удовлетворении его требования.

Баштаков Н.В. ссылается на то, что пункт 18 Квалификационных требований ухудшает положение судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов при переходе их в службу принудительного исполнения, так как при наличии лишь общего среднего образования они не могут быть приняты на соответствующую должность младшего начальствующего состава. По мнению административного истца, в целях реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе, обеспечения национальной безопасности и поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов пункт 18 Квалификационных требований необходимо дополнить уточнением, позволяющим для рассматриваемой категории лиц (со средним образованием) замещать должности сотрудников младшего начальствующего состава органов принудительного исполнения и уже впоследствии (в случае служебной или иной необходимости) создать им возможность для повышения образовательного уровня.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу административный ответчик ФССП России просит решение суда первой инстанции оставить без изменения, полагая его законным и обоснованным, и отказать в удовлетворении апелляционной жалобы Баштакова Н.В.

В судебное заседание апелляционной инстанции административный истец не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном порядке, просил рассмотреть апелляционную жалобу в его отсутствие.

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

Правоотношения, связанные с поступлением на службу в органы принудительного исполнения, её прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника, регулирует Закон о службе в органах принудительного исполнения (часть 1 статьи 2).

В соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 9 данного закона квалификационные требования к стажу службы в органах принудительного исполнения или стажу (опыту) работы по специальности, образованию, профессиональным знаниям и навыкам сотрудника, необходимым для замещения должностей в органах принудительного исполнения, устанавливаются руководителем федерального органа принудительного исполнения в отношении должностей младшего, среднего и старшего начальствующего состава.

ФССП России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также уполномоченным на ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и на осуществление федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью указанных юридических лиц, включённых в государственный реестр. Данная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации (пункты 1, 8 Положения о Федеральной службе судебных приставов, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316).

В соответствии с абзацем двадцатым подпункта 4 пункта 10 поименованного выше положения директор ФССП России утверждает квалификационные требования к стажу службы в органах принудительного исполнения или стажу (опыту) работы по специальности, к образованию, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для замещения должностей младшего, среднего и старшего начальствующего состава в органах принудительного исполнения.

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемый в части нормативный правовой акт утверждён полномочным федеральным органом исполнительной власти в целях

реализации требований федерального закона и в пределах предоставленных такому органу полномочий с соблюдением порядка введения его в действие.

Статья 37 Конституции Российской Федерации, закрепляя свободу труда, право каждого свободно выбирать род деятельности и профессию, в то же время не препятствует установлению в федеральных законах особых условий для замещения отдельных должностей и ограничений прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо установлены ТК РФ или в случаях и в порядке, которые им предусмотрены, в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства (часть 3 статьи 3 названного кодекса).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал правовую позицию о том, что специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и её прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила при замещении государственных должностей государственной службы (постановление от 6 июня 1995 г. № 7-П, от 27 декабря 1999 г. № 19-П, определения от 1 июля 1998 г. № 84-О, от 8 февраля 2001 г. № 45-О и другие).

Законом о службе в органах принудительного исполнения Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» дополнен главой I.[1] (Общие положения), включающей помимо прочего пункт 1 статьи 6^4, согласно которому к работникам федерального органа принудительного исполнения, территориальных органов принудительного исполнения и их подразделений (далее – органы принудительного исполнения) относятся граждане, проходящие службу в органах принудительного исполнения в должности, по которой предусмотрено присвоение специального звания (далее – сотрудники), федеральные государственные гражданские служащие, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы в органах принудительного исполнения, рабочие и служащие органов принудительного исполнения.

Пунктом 2 этой же статьи закона закреплено, что порядок и условия прохождения службы сотрудниками органов принудительного исполнения регламентируются Законом о службе в органах принудительного исполнения.

Согласно статье 1 названного закона служба в органах принудительного исполнения является видом федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) на должностях в органах принудительного исполнения, а также на должностях, не являющихся

должностями в органах принудительного исполнения, в случаях и на условиях, которые предусмотрены этим федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации (пункт 2); должности в органах принудительного исполнения – это должности сотрудников органов принудительного исполнения, которые учреждаются в органах принудительного исполнения (пункт 3); сотрудником является гражданин, проходящий в соответствии с данным федеральным законом службу в органах принудительного исполнения в должности, по которой предусмотрено присвоение специального звания (пункт 7).

В соответствии с частью 1 статьи 6, частью 6 статьи 8 этого же закона должности в органах принудительного исполнения учреждаются в целях реализации полномочий органов принудительного исполнения. Перечни должностей младшего, среднего и старшего начальствующего состава и соответствующих им специальных званий утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, на основании предусмотренного статьёй 6 названного федерального закона перечня типовых должностей в органах принудительного исполнения и соответствующих им специальных званий.

Приказом Минюста России от 24 декабря 2019 г. № 305 утверждён Перечень должностей, замещаемых лицами младшего, среднего и старшего начальствующего состава в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов, и соответствующих им специальных званий, согласно которому должность младшего судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов отнесена к должностям младшего начальствующего состава.

Согласно части 1 статьи 9 Закона о службе в органах принудительного исполнения в число квалификационных требований к должностям в органах принудительного исполнения, устанавливаемых отдельно для должностей младшего, среднего, старшего и высшего начальствующего состава, входят требования к уровню образования, стажу службы в органах принудительного исполнения или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, состоянию здоровья сотрудников, необходимым для исполнения обязанностей по замещаемой должности.

Часть 2 названной статьи закона предусматривает, что квалификационные требования к должностям в органах принудительного исполнения предусматривают наличие для должностей младшего начальствующего состава образования не ниже среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности, для должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава – высшего образования, соответствующего направлению деятельности.

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении

административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Это требование закона судом первой инстанции выполнено.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд правильно исходил из того, что оспоренное предписание пункта 18 Квалификационных требований, предусматривающего в качестве квалифицированного требования для должностей младшего начальствующего состава наличие среднего профессионального или высшего образования, родственно соответствующего военно-учётной специальности, аналогично положению, содержащемуся в части 2 статьи 9 Закона о службе в органах принудительного исполнения, в связи с чем утверждения Баштакова Н.В. о незаконности оспариваемой нормы несостоятельны.

Какого-либо федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, которым бы противоречил пункт 18 Квалификационных требований, не имеется.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 478-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О судебных приставах» (далее – Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 478-ФЗ) (вступил в силу с 1 января 2018 г.) в пункт 1 статьи 3 Федерального закона «О судебных приставах» внесены изменения, согласно которым судебным приставом мог быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 21 год, имеющий среднее профессиональное образование (для старшего судебного пристава, заместителя старшего судебного пристава, судебного пристава-исполнителя обязательно наличие высшего образования), способный по своим деловым и личным качествам, а также по состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что данному закону в части указанного выше требования к уровню образования лица, замещающего должность судебного пристава, незаконно была придана обратная сила, несостоятельно, основано на неверном толковании норм права, так как по общему правилу под обратной силой закона понимается распространение действия нормативного правового акта на отношения, возникшие до вступления таких правовых актов в силу.

Между тем статьёй 2 Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 478-ФЗ предусматривалось, что требования о наличии среднего профессионального образования, а также высшего образования для замещения должности судебного пристава не применяются к гражданам Российской Федерации, назначенным на указанную должность до 1 января 2018 г., до назначения на новую должность.

Статья 3 Федерального закона «О судебных приставах», регламентирующая требования, предъявляемые к лицу, назначаемому на должность судебного пристава, утратила силу с 1 января 2020 г. на основании пункта 2 статьи 104 Закона о службе в органах принудительного исполнения.

Действующий в настоящее время Закон о службе в органах принудительного исполнения не предусматривает какие-либо исключительные основания, позволяющие поступить на должность младшего начальствующего состава – младшего судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов при отсутствии среднего профессионального или высшего образования, родственно соответствующего военно-учётной специальности.

Ссылка Баштакова Н.В. на статью 3 Федерального закона «О судебных приставах» (в редакции, действовавшей до 1 января 2018 г. и предусматривающей в качестве квалификационного требования к судебному приставу наличие среднего общего или среднего профессионального образования), судом первой инстанции правильно была признана несостоятельной, поскольку исходя из положений главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оспариваемый нормативный правовой акт или его часть подлежит проверке на предмет соответствия действующему нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Довод апелляционной жалобы о том, что в целях реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе, обеспечения национальной безопасности и поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов пункт 18 Квалификационных требований необходимо дополнить уточнением в предлагаемой Баштаковым Н.В. редакции, по существу, сводится к требованиям о внесении изменений в действующее правовое регулирование и об изменении порядка и условий прохождения службы сотрудниками органов принудительного исполнения, однако разрешение этого вопроса, как связанного с оценкой с точки зрения целесообразности решений законодательных и исполнительных органов, к компетенции Верховного Суда Российской Федерации не отнесено.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что в связи с увольнением с работы из-за сокращения Баштаков Н.В. утратил возможность претендовать на получение пенсии за выслугу лет, не может свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, которым в порядке абстрактного нормоконтроля проверялось и было подтверждено соответствие пункта 18 Квалификационных требований 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.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части правовой акт, принятый в установленном законом порядке,

не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь приведённой выше нормой, отказал Баштакову Н.В. в удовлетворении заявленного требования.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции о законности пункта 18 Квалификационных требований, оснований считать такие выводы ошибочными 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 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 1 февраля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Баштакова Николая Витальевича – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии Т.Ю. Вавилычева

Н.А. Ксенофонтова