ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-171

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 3 июня 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Манохиной Г.В.,
членов коллегии Зайцева В.Ю.,
Рыженкова А.М.

при секретаре Шолгиной Н.И.
с участием прокурора Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Камалова Романа Даяновича о признании недействующими письма Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования» и приложения к нему

по апелляционной жалобе Камалова Р.Д. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2021 г. по делу № АКПИ20-1046, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации Ерохиной Ю.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее также – Минтруд России) 15 октября 2012 г. издало письмо № 18-2/10/1-2088

«Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования» (далее – Письмо), в приложении к которому приведён обзор типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования (далее – Обзор).

Во исполнение решения Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, председателя президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции С.Б. Иванова Письмо с приложением направлено в федеральные государственные органы с указанием, что в целях обеспечения единого подхода к урегулированию конфликта интересов федеральным государственным органам необходимо с учётом специфики их деятельности подготовить на основе Обзора соответствующие памятки государственным служащим (абзацы первый, второй Письма).

В Обзоре рассматриваются типовые ситуации конфликта интересов для каждой из приведённых в нём «областей регулирования», приводится описание типовой ситуации и рекомендации, как для государственных служащих, так и для представителя нанимателя по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В отдельных случаях приводится комментарий, поясняющий, почему та или иная ситуация является конфликтом интересов, содержащий конкретные примеры типовой ситуации или другую полезную информацию («Введение», абзац тринадцатый).

Для целей Обзора осуществление «функций государственного управления» предполагает в том числе участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам («Введение», абзац двадцать восьмой).

Камалов Р.Д., уволенный со службы в органах внутренних дел по выслуге лет с должности заместителя начальника следственного отдела – начальника отделения по расследованию преступлений против личности следственного отдела, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующими Письма и направленного им Обзора в части, предусматривающей в качестве осуществления «функций государственного управления» участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам. В обоснование заявленного требования указал, что оспариваемые им положения обладают нормативными свойствами, устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями 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), 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); данные разъяснения не соответствуют действительному смыслу нормативных положений, а именно пункту 4 статьи 1, части 1 статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции); нарушают его право на труд, гарантированное пунктом 1 статьи 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), частью 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации.

Административный истец полагает, что в законодательстве Российской Федерации отсутствует прямое указание на то, что участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам, относится к функциям государственного управления. Следственные действия, такие как допрос свидетелей, запрос документов, вынесение постановления о признании потерпевшим, подписание обвинительного заключения, не могут рассматриваться как осуществление функции государственного управления, поскольку не предполагают решение прокурора об утверждении обвинительного заключения и решение суда по уголовному делу, поэтому не несут в себе осуществление каких-либо властных полномочий. По его мнению, для заключения трудового договора бывшие следователи, дознаватели и оперативные сотрудники не должны получать согласие работодателя по последнему месту их службы.

Нарушение своих прав и законных интересов усматривает в том, что на основании представления прокурора закрытого административно-территориального образования г. Снежинск Челябинской области об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции от 9 декабря 2020 г. № 13-2020, вынесенного в адрес акционерного общества «Трансэнерго» со ссылкой на оспариваемые положения Письма, с ним (Камаловым Р.Д.) 31 декабря 2020 г. расторгнут трудовой договор, заключённый с акционерным обществом «Трансэнерго» при приёме его на работу на должность юрисконсульта 2-й категории юридического отдела.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в письменных возражениях, представленных в суд первой инстанции, указало, что Письмо издано в пределах предоставленных ему полномочий, не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в Обзоре разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление административного истца указало, что Письмо не поступало на государственную регистрацию в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов, а

содержащийся в нём Обзор по своей правовой природе не должен применяться на практике в качестве нормативного правового акта.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Камалову Р.Д. отказано.

В апелляционной жалобе Камалов Р.Д. просит решение отменить, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, и принять новое решение об удовлетворении административного искового заявления. Не соглашаясь с выводом суда первой инстанции о законности оспариваемых положений, считает, что он не основан на нормах действующего законодательства, является рассуждениями об абстрактных понятиях и не соответствует фактическим обстоятельствам. Закон о противодействии коррупции даёт лишь примерное понятие «функции государственного управления организацией» и не содержит положений о том, что участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности и деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам, относится к функциям государственного управления, отсутствуют в нём и требования о получении бывшими следователями, дознавателями и оперативными сотрудниками согласия соответствующей комиссии по последнему месту их службы при устройстве на другую работу. По его мнению, оспариваемые разъяснения, данные в Обзоре, обладают нормативными свойствами, так как носят обязательный характер в отношении неопределённого круга лиц; не соответствуют действительному смыслу нормативных положений; устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила; не отвечают общеправовому критерию формальной определённости, ясности и недвусмысленности.

Камалов Р.Д., его представитель в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию по настоящему делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие представителя министерства.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, не находит оснований к отмене решения суда.

Согласно статье 217^1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными этой 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).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

При рассмотрении и разрешении данного дела суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что по настоящему административному делу основания для признания Письма в оспариваемой части не действующим отсутствуют.

Законом о противодействии коррупции, устанавливающим основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, в статье 5 предусмотрено, что Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции, устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции (часть 1). Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий (часть 5).

Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» Минтруду России поручено оказывать федеральным государственным органам, Пенсионному фонду Российской Федерации, Фонду социального страхования Российской Федерации, Федеральному фонду обязательного медицинского страхования, 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, а также 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» и «в» пункта 25).

Минтруд России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, государственной гражданской службе, которому предоставлены полномочия обобщать практику применения законодательства и проводить анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

давать разъяснения по вопросам, отнесённым к его компетенции (пункт 1, подпункты 5.4, 5.16 пункта 5 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610).

С учётом приведённых норм суд первой инстанции правильно исходил из того, что Письмо и приложение к нему издано Минтрудом России, в целях реализации установленных федеральным законодателем полномочий по отнесённым к компетенции министерства вопросам. Обзор направлен Минтрудом России в заинтересованные федеральные государственные органы во исполнение решения Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, председателя президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции С.Б. Иванова и на основании письма Администрации Президента Российской Федерации от 1 октября 2012 г. № А4-13385Пеш.

Из содержания Обзора усматривается, что в нём изложены типовые ситуации конфликта интересов для ряда ключевых «областей регулирования», в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным; рекомендации для государственных служащих и представителя нанимателя по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; комментарии, поясняющие причину конфликта интересов с приведением конкретных примеров типовой ситуации и другой полезной информации.

Разъяснения, данные в Обзоре, основаны на мониторинге административной практики рассмотрения случаев конфликтов интересов на государственной службе, анализе информации о деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, продиктованы целью оказания консультативной и методической помощи государственным органам, органам местного самоуправления и отдельным категориям организаций в реализации требований федерального законодательства о противодействии коррупции в отношении работников, на которых распространяются антикоррупционные стандарты.

С учётом содержания оспариваемого в части Письма правомерен вывод суда первой инстанции о том, что Обзор является организационным документом, изложен как пособие, не содержит правовых норм, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, и не является по своей природе нормативным правовым актом.

Требования к введению 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).

Проведя правовой анализ содержания Обзора, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемые положения этого акта не содержат 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. Приведённые в нём разъяснения приведены и направлены федеральным государственным органам для составления ими соответствующих памяток государственным служащим в целях обеспечения единого подхода к урегулированию конфликта интересов.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе Письмо и Обзор не содержат положений, имеющих признаки нормативно-правовых актов, поэтому они не подлежали государственной регистрации и официальному опубликованию в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации № 763 и Правилами подготовки нормативных правовых актов.

Ссылка в апелляционной жалобе на мнение Минюста России о том, что оспариваемые разъяснения Обзора не подлежат применению в качестве нормативного правового акта, не опровергает вывода суда о том, что Письмо и приложение к нему не подлежали государственной регистрации и официальному опубликованию в установленном порядке.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Обзор в оспариваемой административным истцом части не изменяет и не дополняет действующих норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, не устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, следовательно, прав и законных интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушает.

Законом о противодействии коррупции в статье 12, устанавливающей ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора, предусмотрено, что гражданин, замещавший должность государственной или муниципальной службы, включённую в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (часть 1).

Гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг), указанных в части 1 названной статьи, сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы (часть 2).

Из приведённых норм следует, что гражданин Российской Федерации, замещавший должность федеральной государственной или муниципальной службы, в течение двух лет со дня увольнения вправе замещать должности и выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции по государственному управлению этими организациями входили в должностные (служебные) обязанности федерального государственного служащего, с согласия соответствующей комиссии, а в случае заключения трудового договора и (или) гражданско-правового договора обязан сообщать работодателю сведения о последнем месте свой службы.

Несоблюдение гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы требования, предусмотренного частью 2 названной статьи, влечёт прекращение трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), указанного в части 1 статьи 12, заключённого с указанным гражданином (часть 3 статьи 12 Закона о противодействии коррупции).

Обязанность в десятидневный срок сообщать о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), указанного в части 1 названной статьи, с гражданином, замещавшим должности

государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации, возложена и на работодателя при заключении такого договора, неисполнение которой является правонарушением и влечёт ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (части 4, 5 статьи 12 Закона о противодействии коррупции).

Разрешая данное дело, суд первой инстанции правильно учёл, что установленные статьёй 12 Закона о противодействии коррупции ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора, приняты в целях реализации рекомендаций Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции (принята в городе Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (далее – Конвенция), основаны на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и направлены на повышение эффективности противодействия коррупции и соблюдение специальных правил трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих в коммерческие и некоммерческие организации.

Такие ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной и муниципальной службы, при заключении им трудового договора или гражданско-правового договора, также предусмотрены в статье 64^1 Трудового кодекса Российской Федерации, части 3^1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», продиктованы спецификой государственной службы Российской Федерации, как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, особым правовым статусом государственных служащих, и направлены на предупреждение возникновения коллизии интересов.

Как правильно указано судом в обжалованном решении, ситуация, при которой отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления соответствующей организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, на что ссылается административный истец и в апелляционной жалобе, сама по себе не свидетельствует о необходимости отказать такому государственному или муниципальному служащему в трудоустройстве или заключении гражданско-правового договора, поскольку при наличии иных, установленных в части 1 статьи 12 Закона о противодействии коррупции, обстоятельств необходимо обязательное обращение для получения согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которая при установлении отсутствия коррупционных

рисков (фактов, свидетельствующих о неправомерном создании благоприятных условий), предоставляет такое согласие государственным и муниципальным служащим даже в случае осуществления ими отдельных функций государственного, муниципального (административного) управления соответствующей организацией.

Довод административного истца в апелляционной жалобе о том, что Законом о противодействии коррупции участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности и деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам, не отнесено к функциям государственного управления, получил оценку суда первой инстанции и обоснованно признан ошибочным.

В пункте 4 статьи 1 Закона о противодействии коррупции определено, что функции государственного, муниципального (административного) управления организацией – полномочия государственного или муниципального служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определённого вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений.

Из приведённой нормы следует, что данное в ней понятие «функции государственного, муниципального (административного) управления организацией» является примерным и не содержит исчерпывающего перечня полномочий, отнесённых к функциям государственного управления.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» гражданин Российской Федерации, замещавший должность федеральной государственной службы, включённую в раздел I или раздел II перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 (далее – Указ Президента Российской Федерации № 557), или должность федеральной государственной службы, включённую в перечень должностей федеральной государственной службы в федеральном государственном органе, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утверждённый руководителем федерального государственного органа в соответствии с разделом III перечня, утверждённого Указом Президента Российской № 557 (пункт 1).

В соответствии со статьей 8 Закона о противодействии коррупции, пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации № 557 приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 16 декабря 2016 г. № 848 утверждён Перечень должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, федеральные государственные гражданские служащие и работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Исходя из положений приведённых нормативных правовых актов, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что должности следователей, дознавателей и оперуполномоченных всех наименований относятся к функциям государственного управления, обладают полномочиями по принятию решений, обязательных для юридических лиц и на них распространяются ограничения, установленные в статье 12 Закона о противодействии коррупции.

Как правильно указано судом в обжалуемом определении, специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих. Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и её прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и особые правила. Поэтому установление специальных требований, обусловленных задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, не может рассматриваться как нарушение прав административного истца в указанных им аспектах.

Указание в оспариваемом абзаце Обзора на то, что осуществление функций государственного управления предполагает в том числе участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам, согласуется и с положениями Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (статьи 6, 15), Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (часть 4 статьи 21).

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе положения Обзора в оспариваемой части не допускают неоднозначного толкования и не изменяют предусмотренные действующим законодательством требования в отношении лиц, ранее замещавших должности государственной или муниципальной службы.

Ссылки в апелляционной жалобе на определения и решения судов по конкретным делам, касающиеся рассматриваемого вопроса, не могут служить основанием к отмене решения суда первой инстанции. Выводы, содержащиеся в этих судебных актах, сделаны судами в связи с конкретными спорами при установлении фактических обстоятельств по делу, не опровергают выводов суда первой инстанции и не влияют на законность принятого судом решения по данному делу, которым в порядке абстрактного нормоконтроля были проверены оспоренные разъяснения Письма на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Установив, что Письмо и приложение к нему соответствуют содержанию разъясняемых ими нормативных положений и, следовательно, права административного истца не нарушают, суд правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 5 статьи 217^{1} Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности Письма в оспариваемой части, 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 1 марта 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Камалова Романа Даяновича – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

А.М. Рыженков