ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-853

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 2 декабря 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Глазковой А.В.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Шахбанова Абдуллы Насруллаевича о признании частично недействующим пункта 3.1 Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28 апреля 2016 г. № 255,

установил:

приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28 апреля 2016 г. № 255 утверждена Инструкция о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации (далее – Инструкция). Нормативный правовой акт опубликован в журнале «Законность», 2016 г., № 7.

Пунктом 3.1 Инструкции установлены права прокурорского работника (члена комиссии по проведению служебной проверки), которому поручено проведение служебной проверки, в частности право получать от прокурорского работника, в отношении которого проводится служебная проверка, письменные объяснения и иную информацию по вопросам, относящимся к предмету служебной проверки (в случае уклонения работника от явки для дачи письменного объяснения либо отказа от дачи письменного объяснения составляется акт, который приобщается к материалам служебной проверки) (абзац второй).

Шахбанов А.Н. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим приведенного положения Инструкции, ссылаясь на то, что оспариваемая норма позволяет проводить служебные проверки и применять к работнику прокуратуры дисциплинарные взыскания без истребования у него письменного объяснения, порождает возможность злоупотребления правом со стороны работодателя и нарушает его права, поскольку противоречит статье 193 Трудового кодекса Российской Федерации (далее также по тексту – ТК РФ), которой закреплена обязанность работодателя требовать у работника объяснения в письменном виде с целью обеспечения объективной оценки фактических обстоятельств.

В обоснование своего требования административный истец указал, что 30 мая 2019 г. приказом прокурора Республики Дагестан № 131-л он был освобожден от занимаемой должности первого заместителя Кизилюртовского межрайонного прокурора и уволен из органов прокуратуры за нарушение Присяги прокурора, совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника. При этом при проведении служебной проверки письменные объяснения у него затребованы не были. Указанный приказ им был оспорен в Советский районный суд г. Махачкалы, вступившим в законную силу решением которого ему было отказано в удовлетворении требований. Данное решение оставлено без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан. Его доводы о нарушении пункта 3.1 Инструкции судебными инстанциями отклонены.

В судебном заседании административный истец Шахбанов А.Н. и его представитель по доверенности адвокат Стефаненко А.И. поддержали заявленное требование и просили его удовлетворить.

В письменных возражениях Генеральная прокуратура Российской Федерации указала, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным должностным лицом, порядок его опубликования соблюден, оспариваемое положение не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В судебном заседании представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации Мухина О.В. просила отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав объяснения сторон, проверив оспариваемое положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, исследовав материалы дела, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии со статьей 129 Конституции Российской Федерации полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации

определяются федеральным законом. Законом, определяющим правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации, является Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

Согласно пункту 1 статьи 17 названного закона Генеральный прокурор Российской Федерации издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации.

Пунктом 1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 3 апреля 2018 г. № 189 «О порядке официального опубликования нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации» установлено, что нормативные акты Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Главного военного прокурора, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина (нормативные акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации), кроме актов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную специально охраняемую законом тайну, а также документов для служебного пользования, подлежат официальному опубликованию в журнале «Законность». В качестве дополнительного источника официального опубликования определен официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В силу пункта 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 20 марта 2002 г. № 10 «О порядке официального опубликования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящих нормативно-правовой характер», действовавшего в период издания Инструкции, организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, носящие нормативно-правовой характер, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат опубликованию в журнале «Законность».

Реализуя полномочия, предоставленные названным федеральным законом, Генеральный прокурор Российской Федерации вправе был принять нормативный правовой акт, определяющий единый для системы прокуратуры Российской Федерации порядок проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников в целях совершенствования деятельности по организации и проведению служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Статьей 193 ТК РФ регламентирован порядок применения работодателем дисциплинарных взысканий к работнику. В частности, в силу частей первой и второй этой статьи до применения дисциплинарного взыскания работодатель

должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не представлено, то составляется соответствующий акт. Непредставление работником объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Порядок применения дисциплинарного взыскания в отношении государственных гражданских служащих предусмотрен Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ).

Частью 1 статьи 58 названного федерального закона закреплено, что до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка (часть 2 статьи 58 Федерального закона № 79-ФЗ).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, часть 1 статьи 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и часть первая статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации имеют целью предоставление лицу, привлекаемому к дисциплинарной ответственности, возможности изложить свою позицию относительно вменяемого ему дисциплинарного проступка, направлены на обеспечение объективной оценки фактических обстоятельств, послуживших основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности, и на предотвращение необоснованного применения дисциплинарного взыскания (определения от 23 сентября 2010 г. № 1178-О-О, от 27 июня 2017 г. № 1276-О и др.).

Кроме того, независимо от предоставления объяснений в порядке части 1 статьи 58 Федерального закона № 79-ФЗ государственный гражданский служащий в период проведения служебной проверки имеет право давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы, а по ее окончании ознакомиться с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки (пункты 1 и 3 части 8 статьи 59) (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2020 г. № 2660-О).

Статьями 41^{7} – 41^{10} Закона о прокуратуре определены виды и порядок наложения дисциплинарных взысканий за неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, а также за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Из содержания пунктов 1.1, 2.1 Инструкции следует, что Инструкцией регламентируются основания и процедура проведения служебной проверки в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, в ходе которой подлежат установлению обстоятельства совершения прокурорским работником дисциплинарного проступка, в том числе нарушения Присяги прокурора; совершения проступка, порочащего честь прокурорского работника, в том числе связанного с нарушением норм Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации; нарушения трудовой дисциплины; неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей; обнаружения недостачи дел, материалов, оружия, патронов к нему, специальных средств, а также имущества; утраты служебного удостоверения; распространения сведений, порочащих честь и достоинство прокурорского работника.

Довод административного истца о противоречии оспариваемого положения пункта 3.1 Инструкции статье 193 ТК РФ основан на ошибочном толковании норм материального права.

По смыслу пунктов 1 и 2 статьи 40 Закона о прокуратуре, служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы. Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством Российской Федерации о труде и законодательством Российской Федерации о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных Законом о прокуратуре.

Трудовой кодекс Российской Федерации в части седьмой статьи 11 установил, что на государственных служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе и муниципальной службе.

Следовательно, указанными нормами предусмотрено субсидиарное применение норм трудового законодательства и законодательства о государственной службе к отношениям, связанным со службой в органах прокуратуры.

Пунктом 3.3 Инструкции предусмотрено право прокурорского работника, в отношении которого проводится служебная проверка, давать письменные объяснения с изложением своего мнения по основаниям проводимой служебной проверки (либо отказаться от дачи объяснений).

Данному праву работника корреспондирует содержащееся в оспариваемом положении пункта 3.1 Инструкции полномочие прокурорского работника (члена комиссии по проведению служебной проверки), которому поручено проведение служебной проверки, получать от прокурорского работника, в отношении которого проводится служебная проверка, письменные

объяснения и иную информацию по вопросам, относящимся к предмету служебной проверки.

Оспариваемая норма Инструкции, вопреки доводам административного истца, не изменяет порядок привлечения сотрудника прокуратуры к дисциплинарному взысканию, предусмотренный федеральным законодательством, и не устанавливает отличное от федерального закона правовое регулирование.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование административного истца о признании оспариваемого пункта Инструкции недействующим фактически основано на его несогласии с действиями и решениями конкретного органа прокуратуры, в котором он ранее проходил службу, однако проверка законности и обоснованности таких действий и решений не входит в предмет настоящего административного дела.

Принимая во внимание, что пункт 3.1 Инструкции в оспариваемой части не противоречат актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленного требования следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Шахбанова Абдуллы Насруллаевича о признании частично недействующим пункта 3.1 Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28 апреля 2016 г. № 255, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации А.М. Назарова