ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-30

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 10 марта 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Манохиной Г.В.,
членов коллегии Зайцева В.Ю.,
Тютина Д.В.

при секретаре Шолгиной Н.И.

рассмотрела 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, утверждённой приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28 апреля 2016 г. № 255,

по апелляционной жалобе Шахбанова А.Н. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2021 г. по делу № АКПИ21-853, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации Никоноровой О.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в целях совершенствования деятельности по организации и проведению служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации приказом Генерального

прокурора Российской Федерации от 28 апреля 2016 г. № 255 (далее – Приказ) утверждена Инструкция о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации (далее – Инструкция).

Нормативный правовой акт официально опубликован в журнале «Законность», 2016 г., № 7.

Пунктом 3.1 Инструкции предусмотрено, что прокурорский работник (член комиссии по проведению служебной проверки), которому поручено проведение служебной проверки, имеет право в том числе 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., уволенный из органов прокуратуры с должности первого заместителя Кизилюртовского межрайонного прокурора, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим абзаца второго пункта 3.1 Инструкции, ссылаясь на его несоответствие статье 193 Трудового кодекса Российской Федерации. В обоснование заявленного иска указал, что оспариваемое положение позволяет в нарушение требований трудового законодательства проводить служебные проверки и применять к работнику прокуратуры дисциплинарные взыскания без истребования у него письменного объяснения, что порождает возможность злоупотребления правом со стороны работодателя и нарушает его права, свободы и законные интересы.

Нарушение своего права связывает с тем, что при проведении служебной проверки, предшествовавшей его увольнению, прокурорским работником (членом комиссии по проведению служебной проверки) у него не были затребованы письменные объяснения по фактическим обстоятельствам совершения им проступка. Приказ прокурора Республики Дагестан № 131-л, на основании которого он (Шахбанов А.Н.) был освобождён от занимаемой должности и уволен из органов прокуратуры за нарушение Присяги прокурора, совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, был им оспорен в суд.

Вступившим в законную силу решением Советского районного суда г. Махачкалы от 26 августа 2019 г. в удовлетворении исковых требований о признании незаконным заключения служебной проверки, приказа об освобождении от должности и увольнении, восстановлении в должности Шахбанову А.Н. отказано.

Генеральная прокуратура Российской Федерации административный иск не признала, указав, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным должностным лицом, порядок его опубликования соблюдён, и в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Шахбанову А.Н. отказано.

В апелляционной жалобе Шахбанов А.Н., не согласившись с решением суда первой инстанции и ссылаясь на его незаконность и необоснованность, просит его отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленного требования в связи с неправильным определением судом обстоятельств, имеющих значение для административного дела, неправильным применением норм материального и процессуального права. Указал на то, что оспариваемый в части пункт 3.1 Инструкции противоречит статье 193 Трудового кодекса Российской Федерации, закрепляющей обязанность работодателя требовать у работника объяснения в письменном виде с целью обеспечения объективной оценки фактических обстоятельств, так как по существу освобождает работодателя от такой обязанности, что влечёт нарушение конституционных прав и законных интересов работников. Судом не дано надлежащей оценки его доводам о том, что оспариваемые положения Инструкции порождают злоупотребление правом со стороны работодателя и позволяют проводить служебные проверки и применять дисциплинарное взыскание без истребования письменных объяснений работника.

Административный истец Шахбанов А.Н. в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного заседания извещён в установленном законом порядке.

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

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Разрешая данное административное дело, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему делу такое основание для признания частично недействующим пункта 3.1 Инструкции отсутствует.

Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), определяющим правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации, в статье 3 предусмотрено, что организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, данным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

В силу статьи 17 приведённого выше закона Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издаёт обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и

инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников (пункт 1).

Во исполнение предоставленных пунктом 1 статьи 17 Закона о прокуратуре полномочий Генеральный прокурор Российской Федерации издал Приказ, которым утверждена Инструкция, регламентирующая основания и процедуру проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

На основании приведённой нормы федерального закона, учитывая положения пункта 1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 3 апреля 2018 г. № 189 «О порядке официального опубликования нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации» и 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», суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативный акт принят Генеральным прокурором Российской Федерации в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий, с соблюдением установленных законодательством формы, порядка принятия и введения его в действие. Данное обстоятельство административным истцом в апелляционной жалобе не оспаривается.

Признавая несостоятельными доводы административного истца о незаконности оспариваемого пункта 3.1 Инструкции и отказывая в удовлетворении заявленного иска, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что его положения в оспариваемой части не противоречат актам, имеющим большую юридическую силу, права свободы и законные интересы административного истца не нарушают.

В соответствии со статьёй 40 Закона о прокуратуре служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой (пункт 1). Трудовые отношения работников органов и организаций прокуратуры (далее также – работники) регулируются законодательством Российской Федерации о труде и законодательством Российской Федерации о государственной службе с учётом особенностей, предусмотренных названным федеральным законом (пункт 2).

Согласно пункту 1 статьи 41^7 Закона о прокуратуре за неисполнение и ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и организаций прокуратуры имеют право налагать на них дисциплинарные взыскания, в том числе в виде увольнения из органов прокуратуры.

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, определены в статьях $41^7 - 41^{10}$ названного закона.

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), устанавливающим порядок применения дисциплинарного взыскания в отношении государственных гражданских служащих, в статье 58 предусмотрено, 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 (часть 1). Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка (часть 2).

Инструкцией, как следует из её содержания, урегулированы 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 (пункты 1.1, 2.1).

В пункте 3.1 Инструкции определены порядок проведения служебной проверки и полномочия её участников.

Разрешая данное дело, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что пункт 3.1 Инструкции, предусматривающий, что прокурорский работник (член комиссии по проведению служебной проверки), которому поручено проведение служебной проверки, наделён правом на получение от прокурорского работника, в отношении которого проводится служебная проверка, письменных объяснений и иной информации по вопросам, относящимся к предмету служебной проверки (абзац второй), согласуется с приведёнными выше нормами федерального законодательства, направлен на обеспечение прав работника органов прокуратуры, в отношении которого проводится служебная проверка, и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца.

Установленное оспариваемым положением правовое регулирование является элементом механизма привлечения сотрудника органов прокуратуры к дисциплинарной ответственности и обусловлено целью предоставления ему возможности изложить свою позицию относительно вменяемого ему дисциплинарного проступка, а также необходимостью выявления причин,

характера, обстоятельств совершенного сотрудником дисциплинарного проступка, и направлено на предотвращение необоснованного применения дисциплинарного взыскания.

В обеспечение названного в Инструкции предусмотрен ряд мер, направленных на обеспечение прав сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, и предоставляющих ему возможность защищать свои интересы в ходе её проведения, включая предоставление права прокурорскому работнику изложить свою позицию по основаниям проводимой служебной проверки (либо отказаться от дачи объяснений) (пункт 3.3 Инструкции). В письменном заключении, составленном по результатам служебной проверки, в частности, должны быть отражены доводы прокурорского работника, в отношении которого проводилась служебная проверка, в свою защиту, а также оценка этих доводов и выводы, к которым пришёл прокурорский работник, проводивший служебную проверку, выводы членов комиссии (пункт 4.1 Инструкции).

Довод административного истца в апелляционной жалобе о противоречии оспариваемой нормы части первой статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации был предметом оценки суда первой инстанции при разрешении данного дела и обоснованно отвергнут, как основанный на ошибочном толковании норм материального права, регулирующих рассматриваемые правоотношения.

В соответствии с частью седьмой статьи 11 Трудового кодекса Российской Федерации 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.

Согласно пункту 2 статьи 40 Закона о прокуратуре трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры регулируются законодательством Российской Федерации о труде и законодательством Российской Федерации о государственной службе с учётом особенностей, предусмотренных Законом о прокуратуре.

Таким образом, приведёнными законоположениями предусмотрено субсидиарное применение норм трудового законодательства и законодательства о государственной службе к отношениям, связанным со службой в органах прокуратуры.

Статьёй 193 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что 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 (часть первая). Непредставление работником объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания (часть вторая).

Из приведённых законоположений следует, что возможность применения дисциплинарного взыскания без получения объяснения работника (часть вторая статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации) обусловлена отказом работника представить объяснения по поводу совершённого им проступка или пропуском установленного законом срока. Соответствующее действие (бездействие) работника оформляется актом, в котором данный факт фиксируется независимыми лицами.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе положения пункта 3.1 Инструкции в оспариваемой части не содержат положений, противоречащих приведённым выше нормам федерального законодательства, согласуются с целями и задачами трудового законодательства и не могут расцениваться как нарушающие права административного истца, так как не изменяют порядок привлечения сотрудника прокуратуры к дисциплинарному взысканию, предусмотренный федеральным законодательством, как ошибочно указывает административный истец в апелляционной жалобе.

Нормативного правового акта большей юридической силы, предусматривающего отличное от оспариваемой нормы правовое регулирование, не имеется.

Довод в апелляционной жалобе о порождении оспариваемым положением пункта 3.1 Инструкции злоупотребления правом со стороны работодателя и проведении им служебной проверки и привлечения к дисциплинарному взысканию без истребования письменных объяснений работника противоречит как содержанию оспариваемого положения Инструкции, во взаимосвязи с пунктами 3.3, 4.1 Инструкции, так и приведённым нормам федерального законодательства, регулирующим вопросы в области правоотношений, связанные с проведением служебных проверок в отношении прокурорских работников и привлечением их к дисциплиной ответственности, и не может повлечь отмену принятого судом решения.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает 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 Инструкция в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, суд правомерно отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

При рассмотрении данного административного дела суд первой инстанции в полной мере выяснил все обстоятельства, предусмотренные частью 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отразил и проанализировал их в обжалуемом решении, поэтому

утверждения административного истца в апелляционной жалобе о неправильном определении судом обстоятельств, имеющих значение для дела, несостоятельны и не могут повлечь отмену обжалуемого решения.

В обжалуемом решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению, выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административного истца (содержащиеся в апелляционной жалобе), имеющие правовое значение для данного административного дела, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении.

Изложенные административным истцом в апелляционной жалобе доводы о незаконности пункта 3.1 Инструкции в оспариваемой части направлены на переоценку выводов суда первой инстанции, приведённых в решении, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности принятого судом первой инстанции решения.

Обжалованное решение вынесено при правильном применении норм материального и процессуального права, оснований для его отмены по изложенным в апелляционной жалобе доводам не имеется. Предусмотренные статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены определения в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Шахбанова Абдуллы Насруллаевича – без удовлетворения.



Председательствующий Г.В. Манохина



Члены коллегии В.Ю. Зайцев

Д.В. Тютин