



# **ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

№ ВКАПИ 19-19

## **Р Е Ш Е Н И Е**

### **ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

г. Москва

9 сентября 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда Российской Федерации Воронова А.В.  
при секретаре Жиленковой Т.С.

с участием военного прокурора управления Главной военной прокуратуры Коробкина А.А., административного истца Танасенко Е.П., представителей директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации Пацурина С.В. и Министерства юстиции Российской Федерации Каспаровой Н.В., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Танасенко Евгения Павловича о признании недействующими пункта 6 Порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в войсках национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 4 мая 2017 г. № 130, и Положения о Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии, утвержденного приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 10 ноября 2016 г. № 352,

**установил:**

приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской

Федерации от 4 мая 2017 г. № 130 утвержден Порядок организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в войсках национальной гвардии Российской Федерации (далее – Порядок).

Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 1 июня 2017 г. № 46920 и опубликован для всеобщего сведения на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 2 июня 2017 г.

В соответствии с пунктом 6 Порядка заседание аттестационной комиссии воинской части проводится с участием аттестуемого военнослужащего, его непосредственного или прямого командира (начальника) при рассмотрении аттестационного листа, содержащего отзыв о несоответствии аттестуемого военнослужащего занимаемой воинской должности, увольнении военнослужащего с военной службы в запас в связи с невыполнением им условий контракта или отзыв, в котором отмечается наличие у аттестуемого военнослужащего существенных недостатков при исполнении общих, должностных или специальных обязанностей, при наличии заявления аттестуемого военнослужащего о несогласии с представленным аттестационным листом и изложенным в нем отзывом.

Приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 10 ноября 2016 г. № 352 утверждено Положение о Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии (далее – Положение).

Танасенко Е.П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просит признать недействующими пункт 6 Порядка и Положение.

В обоснование заявленных требований административный истец утверждает, что указанные акты в оспариваемой части противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и нарушают его права.

Танасенко Е.П. полагает, что пункт 6 Порядка не соответствует нормам законодательства о прохождении военной службы, в том числе Положению о порядке прохождения военной службы, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 (далее – Положение о порядке прохождения военной службы), Указу Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» и утвержденному этим же нормативным правовым актом Положению о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, поскольку данная норма допускает проведение аттестации без участия военнослужащего и его непосредственного начальника в случае отсутствия заявления аттестуемого военнослужащего о несогласии с представленным аттестационным листом и изложенным в нем отзывом. При неизвещении военнослужащего о времени и месте проведения в отношении него аттестации он лишен возможности заявить о своем несогласии с представленным аттестационным листом и

изложенным в нем отзывом. Названная норма не основана на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2013 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобами граждан Р.В. Боскачева, И.В. Овсянникова и Д.А. Савельева».

Оспаривая Положение, Танасенко Е.П. утверждает, что процедура принятия и введения его в действие не соблюдена, данный акт не опубликован для всеобщего сведения и не прошел государственную регистрацию в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009. В Положении, по мнению Танасенко Е.П., содержатся коррупциогенные факторы, в связи с чем в него следует внести дополнения, касающиеся: предмета регулирования этого акта; перечня нормативных правовых актов, которыми руководствуется аттестационная комиссия; задач аттестационной комиссии и ее полномочий; формулировок относительно исключения возможности возникновения конфликта интересов; кворума комиссии и утверждения ее состава; оснований для проведения заседаний; порядка приема и ознакомления с документами; порядка проведения заседания с участием аттестуемого военнослужащего; порядка и критериев оценки состояния работы комиссии; порядка представления директору Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации материалов для принятия решения; порядка передачи полномочий председателя комиссии заместителю председателя комиссии в случае его отсутствия; порядка сбора и подготовки материалов в отношении аттестуемых; контроля за подготовкой материалов по рассматриваемым комиссией вопросам; обязанностей и ответственности членов комиссии, секретаря комиссии; хранения протоколов заседаний комиссии и иных материалов.

Административный истец считает незаконным и коррупциогенным возложение в пункте 7 Положения обязанности по организации работы и обеспечению деятельности комиссии на одно из структурных подразделений этого федерального органа исполнительной власти, полагает неправомерным установление временного признака при определении необходимости проведения заседаний аттестационной комиссии. Ссылаясь на пункт 9 Положения, Танасенко Е.П. полагает, что решения Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии, принятые до издания Порядка, являются нелегитимными. Кроме того, он считает незаконным предоставление секретарю комиссии полномочий по внесению предложений по рассмотрению вопросов на заседаниях комиссии.

Также в административном исковом заявлении и дополнениях к нему Танасенко Е.П. приводит обстоятельства проведения в отношении него аттестации, утверждая, что в ходе аттестации допущены многочисленные

нарушения законодательства Российской Федерации, обусловленные содержанием оспариваемых им актов.

Представитель директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации Соломатин Ю.А. в своих возражениях требования административного истца не признал и просил отказать в их удовлетворении, поскольку, по его мнению, оспариваемые акты не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не затрагивают права и законные интересы административного истца, изданы уполномоченным должностным лицом. При этом приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 10 ноября 2016 г. № 352 нормативным правовым актом не является.

Исполняющая обязанности директора Департамента регистрации ведомственных нормативных правовых актов Министерства юстиции Российской Федерации Лелетина А.В. и представитель Министерства юстиции Российской Федерации Максutow Р.А. в своем заключении ссылаются на соответствие оспариваемых актов нормам законодательства Российской Федерации, а также указывают, что по результатам правовой экспертизы приказа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 10 ноября 2016 г. № 352 сделан вывод о его организационном внутриведомственном характере и направленности на организацию работы Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии.

В судебном заседании административный истец Танасенко Е.П. настаивал на удовлетворении заявленных требований.

Представители директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации Пацуриh С.В. и Министерства юстиции Российской Федерации Каспарова Н.В. просили отказать в удовлетворении административного искового заявления.

Обсудив доводы административного истца Танасенко Е.П., изложенные в административном исковом заявлении и дополнениях к нему, выслушав объяснения административного истца, представителей директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации, заслушав заключение прокурора Коробкина А.А., полагавшего необходимым в удовлетворении требований административного истца отказать, изучив материалы дела, Верховный Суд Российской Федерации находит, что административное исковое заявление Танасенко Е.П. не подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

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 признается соответствующим иному нормативному правовому акту,

имеющему большую юридическую силу.

В силу пункта 3 статьи 26 Положения о порядке прохождения военной службы порядок организации и проведения аттестации определяется руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти или федерального государственного органа, в котором проводится аттестация.

В соответствии с подпунктами 3, 41 пункта 9, подпунктом 1 пункта 10, пунктом 11, подпунктом 4 пункта 14 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 (далее – Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии), Федеральная служба войск национальной гвардии (Росгвардия) осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к установленным сферам деятельности, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Росгвардия устанавливает в соответствии с законодательством Российской Федерации порядок и сроки проведения аттестации военнослужащих, сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников войск национальной гвардии.

Росгвардия в целях реализации своих полномочий имеет право издавать нормативные правовые акты и иные документы по вопросам, отнесенным к ее компетенции.

Росгвардию возглавляет директор Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации - главнокомандующий войсками национальной гвардии Российской Федерации (далее - директор), назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Директор издает приказы, директивы, распоряжения и иные акты, в том числе совместно с руководителями других федеральных государственных органов, а также заключает межведомственные соглашения в установленных сферах деятельности.

Таким образом, определение директором Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации порядка проведения аттестации и деятельности Центральной аттестационной комиссии в указанном федеральном органе исполнительной власти осуществлялось в полном соответствии с полномочиями, предоставленными ему действующим законодательством, в том числе в силу прямого указания в пункте 3 статьи 26 Положения о порядке прохождения военной службы с соблюдением требований закона к процедуре принятия таких решений.

Правоотношения, связанные с аттестацией военнослужащих, регулируются Положением о порядке прохождения военной службы.

Согласно пункту 3 статьи 27 Положения о порядке прохождения военной службы на заседании аттестационной комиссии рассматриваются:

- а) результаты аттестации военнослужащего;
- б) кандидаты для поступления на военную службу по контракту;
- в) кандидаты для назначения на воинские должности, а также целесообразность заключения новых контрактов, в том числе контрактов с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе;
- г) кандидаты для направления на учебу;
- д) представления к награждению государственными наградами Российской Федерации военнослужащих и гражданского персонала воинских частей;
- е) представления к присвоению очередного воинского звания досрочно или на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного штатом для занимаемой воинской должности;
- ж) представления к досрочному увольнению с военной службы военнослужащих, увольняемых по решению командования или по собственному желанию;
- з) иные вопросы, для решения которых в соответствии с Федеральным законом, настоящим Положением и другими нормативными правовыми актами требуются заключения аттестационной комиссии;
- и) иные вопросы, связанные с прохождением военнослужащими военной службы, в случаях, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, или по решению командира воинской части.

В соответствии с пунктом 5 статьи 27 Положения о порядке прохождения военной службы на заседания аттестационной комиссии воинской части в необходимых случаях могут приглашаться аттестуемые военнослужащие, командиры (начальники) подразделений, в подчинении которых находятся аттестуемые военнослужащие, и другие должностные лица.

Как следует из пункта 1 статьи 26 Положения о порядке прохождения военной службы, аттестация военнослужащих производится в целях всесторонней и объективной оценки военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, определения их соответствия занимаемой воинской должности и перспектив дальнейшего служебного использования, а также определения предназначения граждан, пребывающих в запасе.

В сферу компетенции аттестационной комиссии, как это следует из приведенного выше пункта 3 статьи 27 Положения о порядке прохождения военной службы, входят различные по своему характеру вопросы, для решения которых не всегда необходимо присутствие лиц, не входящих в состав комиссии. В связи с этим пункт 5 статьи 27 указанного Положения закрепляет, что на заседания аттестационной комиссии воинской части в необходимых случаях могут приглашаться аттестуемые военнослужащие,

командиры (начальники) подразделений, в подчинении которых находятся аттестуемые военнослужащие, и другие должностные лица.

Данное правило не предполагает, что аттестационная комиссия может произвольно разрешать вопрос о необходимости приглашения аттестуемого военнослужащего на свои заседания без учета значения принимаемых ею решений для дальнейшего развития военно-служебных отношений.

Приведенная выше позиция содержится в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. N 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Выпова Сергея Юрьевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», подпунктами «а» и «ж» пункта 3, пунктами 4 и 5 статьи 27 Положения о порядке прохождения военной службы».

Оспариваемый административным истцом пункт 6 Порядка издан на основании указанных норм Положения о порядке прохождения военной службы, а его толкование и применение должно осуществляться в соответствии с приведенной выше правовой позицией.

Таким образом, пункт 6 Положения, указывая на случаи обязательного приглашения военнослужащего на заседание аттестационной комиссии, не предполагает возможность аттестации военнослужащего на предмет соответствия требованиям, предъявляемым законодательством о военной службе, без уведомления о времени и месте заседания аттестационной комиссии, а также участия в этом заседании в случае изъявления такого желания. Указанная норма Порядка полностью соответствует положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, и прав Танасенко Е.П. не нарушает.

Вопросы, связанные с соблюдением указанной процедуры в отношении административного истца воинскими должностными лицами, к предмету судебного разбирательства по данному делу не относятся.

Оснований для признания недействующим оспариваемого Танасенко Е.П. Положения также не имеется.

Анализ данного акта, включая положения, с которыми административный истец связывает нарушение своих прав, позволяет сделать вывод, что он не содержит обязательных для исполнения органами государственной власти, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Положение, как усматривается из его содержания, закрепляет статус Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии в системе данного федерального органа исполнительной власти, определяет нормативные правовые акты, которыми она руководствуется в своей деятельности, состав, порядок формирования и работы комиссии, полномочия комиссии и входящих в ее состав лиц, место хранения документов комиссии. Все это нельзя отнести к нормативным предписаниям.

Таким образом, данный акт носит организационный внутриведомственный характер и направлен на организацию работы Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии, то есть подразделения федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Исходя из изложенного, не являясь по своей правовой природе нормативным правовым актом, Положение не подлежало государственной регистрации в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, его издание не требовало официального опубликования.

Утверждение в административном исковом заявлении о необходимости дополнения названного акта отдельными положениями, целесообразными, по мнению Танасенко Е.П., основанием для признания оспариваемого Положения незаконным не является. Каких-либо нарушений прав административного истца, обусловленных применением Положения, по делу не установлено, а оценка законности действий воинских должностных лиц и органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в отношении административного истца, а также вопросы правомерности конкретных решений Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии, принятых до принятия Порядка, к предмету судебного разбирательства по данному делу не относятся.

Мнение Танасенко Е.П. о незаконности возложения обязанности по организации работы и обеспечению деятельности Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии на одно из структурных подразделений этого же федерального органа исполнительной власти противоречит пункту 5 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии, согласно которому Росгвардия осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы управления оперативно-территориальных объединений, иные органы управления войск национальной гвардии и территориальные органы Росгвардии, а также руководит деятельностью организаций, созданных в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке для выполнения задач в установленных сферах деятельности. Правом возложения указанной обязанности на органы иных ведомств директор Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации не наделен.

Установление сроков проведения заседаний Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии корреспондирует требованиям подпункта 41 пункта 9 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии об установлении Росгвардией в соответствии с законодательством Российской Федерации порядка и сроков проведения аттестации военнослужащих, сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников войск



национальной гвардии.

При этом пункт 8 Положения императивных указаний не содержит и отвечает требованиям статей 26, 27 Положения о порядке прохождения военной службы о проведении аттестации в случае возникновения предусмотренных этими нормами оснований.

Возложение на секретаря комиссии определенных организационных полномочий не противоречит принципу равенства членов аттестационной комиссии при принятии решений, отнесенных к ее компетенции.

Таким образом, оспариваемые административным истцом нормы не противоречат положениям законодательства Российской Федерации, не нарушают права военнослужащих на объективную аттестацию с соблюдением установленной процедуры, а, напротив, направлены на обеспечение эффективного функционирования института аттестации в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации.

С учетом изложенного следует признать, что оспариваемые акты соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, в том числе в указанных им аспектах, что в силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации влечет отказ в удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь статьями 175, 177, 180, 213, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Танасенко Евгения Павловича об оспаривании пункта 6 Порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в войсках национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 4 мая 2017 г. № 130, и Положения о Центральной аттестационной комиссии Федеральной службы войск национальной гвардии, утвержденного приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 10 ноября 2016 г. № 352, 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.В. Воронов