



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-86

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 мая 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Манохиной Г.В.,
членов коллегии Зайцева В.Ю., Крупнова И.В.

при секретаре Шолгиной Н.И. с участием прокурора Коробкина А.А. рассмотрела в открытом судебном заседании в апелляционном порядке административное дело по административному исковому заявлению Третьяковой Надежды Александровны о признании недействующими указаний Министра обороны Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 205/2/78,

по апелляционной жалобе административного истца на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2020 г. (дело № ВКА-ПИ19-32), которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Крупнова И.В., объяснения административного истца Третьяковой Н.А. и его представителя Проходцева О.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, выступления представителей Министерства обороны Российской Федерации Носенко В.О. и Попова А.В., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, и заключение прокурора Коробкина А.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в целях повышения эффективности работы с военнослужащими, со-

стоящими в распоряжении, своевременности определения их служебного предназначения и реализации принятых в отношении них соответствующих кадровых решений Министром обороны Российской Федерации 16 февраля 2015 г. даны указания № 205/2/78 заместителям Министра обороны Российской Федерации, главнокомандующим видами Вооруженных Сил Российской Федерации, командующим войсками военных округов, командующему Северным флотом, командующим родами войск Вооруженных Сил Российской Федерации и руководителям центральных органов военного управления (далее – Указания).

Согласно абзацу третьему пункта 5 Указаний должностным лицам предписано определить военнотружущим, состоящим в распоряжении, временные обязанности, рабочие места, которые при необходимости оборудовать оргтехнологией.

Третьякова Н.А. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просила признать Указания недействующими со дня издания ввиду нарушения правил их издания.

В обоснование требований административный истец указал, что Указания имеют все признаки нормативного правового акта, а их изданием фактически осуществлено нормативно-правовое регулирование вопроса прохождения военной службы военнотружущих, состоящих в распоряжении командира (начальника), что нарушает их права. Нарушение своих прав Третьякова Н.А. связывает с изданием начальником Военного учебного научного центра Сухопутных войск «Общевойсковая академия Вооруженных Сил Российской Федерации» (далее – Академия) во исполнение Указаний приказа от 8 февраля 2019 г. № 89, которым на нее возложены временные функциональные обязанности. Между тем Указания в Министерстве юстиции Российской Федерации не зарегистрированы и установленным порядком не опубликованы, в связи с чем они подлежат признанию недействующими независимо от оснований и доводов, содержащихся в административном иском заявлении.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Суд первой инстанции пришел к выводу, что Указания носят организационный внутриведомственный характер и даны воинским должностным лицам в целях повышения эффективности работы с военнотружущими, состоящими в распоряжении командиров (начальников), своевременности определения их служебного предназначения и реализации принятых в отношении них соответствующих кадровых решений. Каких-либо новых правовых норм, непосредственно регулирующих порядок прохождения военной службы военнотружущими, находящимися в распоряжении командиров (начальников), Указания не содержат, а поэтому не подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию. Поскольку заявленные требования подлежали рассмотрению по правилам, предусмотренным главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС

РФ), а административным истцом без уважительных причин пропущен срок обращения с административным исковым заявлением в суд, в его удовлетворении было отказано.

В апелляционной жалобе Третьякова Н.А., утверждая о нарушении судом норм материального и процессуального права и несоответствии выводов, изложенных в решении, обстоятельствам дела, просит решение отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении ее требований.

В обоснование жалобы административный истец указывает, что суд первой инстанции оставил без внимания обстоятельства дела, свидетельствующие о том, что действие оспариваемых Указаний распространено на неограниченный круг лиц – на состоящих в распоряжении военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации, и рассчитаны на неоднократное применение. Из этого следует, что Указания являются нормативным правовым актом. Издание начальником Академии на основании Указаний приказа об определении Третьяковой Н.А. временных функциональных обязанностей затрагивает ее права.

Вместе с тем, продолжает в жалобе административный истец, Указания изданы не в форме нормативного правового акта и без соблюдения установленных законодательством требований к порядку его подготовки, принятия, регистрации и опубликования. Однако суд первой инстанции без приведения правовых оснований и лишь со ссылкой на должностных лиц, которым адресованы Министром обороны Российской Федерации требования, пришел к ошибочному выводу о том, что Указания не являются нормативным правовым актом. Высказанное сотрудником Минюста России мнение о том, что Указания носят организационный, внутриведомственный характер, противоречит ранее высказанной позиции по другим делам, что недопустимо. Кроме того, представленные в судебное заседание доверенности не подтверждают полномочия представителей административного ответчика и заинтересованного лица – Министерства юстиции Российской Федерации, ошибочно указанного судом как действующего на стороне административного ответчика. Поэтому объяснения и возражения названных лиц не могут быть приняты в качестве допустимых доказательств.

Административный истец также указывает в жалобе на ошибочность вывода суда первой инстанции о пропуске срока обращения с административным исковым заявлением в суд, поскольку судом не устанавливался факт ознакомления Третьяковой Н.А. с оспариваемыми Указаниями, впервые она ознакомилась с документом накануне рассмотрения 19 сентября 2019 г. ее апелляционной жалобы по другому административному делу, а сами Указания официально для всеобщего сведения не публиковались. При этом в судебном заседании вопрос пропуска административным истцом срока обращения в суд не обсуждался.

В возражениях на апелляционную жалобу представитель Министерства обороны Российской Федерации Носенко В.О., указывая на отсутствие на-

рушений судом норм материального и процессуального права, просит апелляционную жалобу оставить без удовлетворения.

Проверив материалы дела и доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия не находит оснований к отмене решения суда.

Разрешая административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые Указания изданы Министром обороны Российской Федерации в пределах полномочий, предусмотренных пунктом 1, подпунктом 1 пункта 8, подпунктами 7, 23 и 25 пункта 10 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, носят организационный и внутриведомственный характер, не содержат новых правовых предписаний, непосредственно регулирующих порядок прохождения военной службы военнослужащими, находящимися в распоряжении командиров (начальников).

Пунктом 2 постановления 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 нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного 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.

Из содержания Указаний усматривается, что они не устанавливают, не изменяют, не отменяют правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, не оказывают общерегулирующего воздействия на общественные отношения, в связи чем не являются нормативными.

Указания даны соответствующим командирам (начальникам) и касаются вопросов обеспечения этими должностными лицами, в рамках имеющихся у них полномочий, повседневной деятельности воинских частей (организаций) в порядке, установленном законодательством, в том числе создания необходимых условий для надлежащего исполнения военнослужащими, проходящими военную службу в распоряжении командира (начальника), общих и специальных обязанностей.

Таким образом, каких-либо правовых норм (правил поведения), направленных на изменение статуса военнослужащего, проходящего военную службу в распоряжении командира (начальника), оспариваемые Указания, вопреки мнению административного истца, не содержат и его прав на про-

хождение военной службы в распоряжении командира (начальника) не нарушают. Доводы апелляционной жалобы направлены на переоценку выводов, приведенных в решении суда, основаны на ошибочном толковании норм права и не свидетельствуют о незаконности оспариваемого судебного акта.

Согласно пункту 8 Указа 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» обязательному официальному опубликованию подлежат нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Как следует из подпункта «а» пункта 12 Разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88, государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, содержащие правовые нормы, затрагивающие: гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии их осуществления, закреплённые в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации; механизм реализации прав, свобод и обязанностей. В соответствии с подпунктом «в» пункта 15 названных Разъяснений не подлежат представлению на государственную регистрацию акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм.

При таких данных суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что с учетом характеристики Указаний они приняты с соблюдением требований к форме, виду и процедуре их принятия. Поскольку Указания не являются нормативным правовым актом, довод в апелляционной жалобе о необходимости применения к ним положений, регулирующих принятие и регистрацию нормативных правовых актов необоснован.

Принимая во внимание, что Указания не обладают всеми необходимыми признаками нормативного правового акта, суд первой инстанции при рассмотрении административного дела правомерно применил положения, предусмотренные главой 22 КАС РФ, в том числе последствия пропуска срока обращения с административным иском в суд (с учетом исследования Указаний с участием Третьяковой Н.А. в судебном заседании 235 гарнизонного военного суда 11 июня 2019 г. и обращения в Верховный Суд

Российской Федерации 7 ноября 2019 г.), уважительности причин пропуска которого в судебном заседании ею представлено не было.

Нарушений норм процессуального права при рассмотрении административного искового заявления не допущено.

Полномочия представителей Министерства обороны Российской Федерации судом проверены. С учетом представленных документов, удостоверяющих личность, документов об образовании и доверенностей судом принято решение о возможности их участия в деле и представлении интересов административного ответчика. Каких-либо возражений или ходатайств от иных лиц, участвующих в деле, по данному вопросу не поступило.

Что касается полномочий представителя Минюста России, то они также сомнений не вызывают, поскольку срок действия выданной ему доверенности определен до 31 декабря 2020 г. Данная доверенность выдана Министром юстиции Российской Федерации, то есть уполномоченным должностным лицом в рамках исполнения служебных обязанностей, а не гражданином (физическим лицом). Сведений о том, что доверенность отменена, материалы дела не содержат.

Таким образом, выводы суда первой инстанции об отказе в удовлетворении административного искового заявления являются правильными.

С учетом изложенного остальные доводы апелляционной жалобы не могут служить основанием для отмены правильного по существу решения Верховного Суда Российской Федерации.

Предусмотренные ст. 310 КАС РФ основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Третьяковой Надежды Александровны – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Судьи

В.Ю. Зайцев

И.В. Крупнов