



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ18-1006

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

22 ноября 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Галиничева Андрея Васильевича, Колесова Максима Андреевича, Петрова Даниила Викторовича о признании частично недействующими подпунктов 4.1.14 и 4.2.22 Порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации, утверждённого приказом Федерального архивного агентства от 1 сентября 2017 г. № 143,

установил:

приказом Федерального архивного агентства (далее также – Росархив) от 1 сентября 2017 г. № 143 утверждён Порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации (далее – Порядок). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 1 ноября 2017 г., регистрационный номер 48765, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 2 ноября 2017 г.

Согласно подпункту 4.1.14 Порядка пользователь вправе заказывать либо изготавливать самостоятельно арендуемыми техническими средствами архива или собственным техническим средством копии архивных дел, документов, печатных изданий в объёме не более 100 листов (кадров, электронных образов) в течение рабочего дня на возмездной основе при соблюдении требований подпунктов 4.2.21–4.2.25 Порядка.

Подпунктом 4.2.22 предусмотрено, что пользователь обязан при самостоятельном копировании дел, документов, печатных изданий заключать договор с архивом на организацию копирования дел, документов, печатных изданий собственным техническим средством или арендуемым техническим средством архива.

Галиничев А.В., Колесов М.А., Петров Д.В., являясь пользователями архивных документов, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими подпункта 4.1.14 Порядка в части слов «на возмездной основе» и подпункта 4.2.22 Порядка в части слов «заключать договор с архивом на организацию копирования» применительно к самостоятельному изготовлению пользователями – физическими лицами собственными техническими средствами копий архивных дел, документов, печатных изданий, ссылаясь на их противоречие частям 2, 5 статьи 26 Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», пункту 3 статьи 16 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», пункту 1 статьи 421, пунктам 2, 3 статьи 428 Гражданского кодекса Российской Федерации. Считают, что оспариваемые нормативные положения нарушают их право на свободный и бесплатный доступ и использование архивных документов путём их самостоятельного копирования пользователями читальных залов собственными техническими средствами. По мнению административных истцов, Росархив вправе установить в Порядке не саму возмездную или безвозмездную основу копирования, а лишь ограничения по копированию на возмездной или безвозмездной основе, при этом он не вправе запрещать тот или иной вид копирования, создавая неправомерные ограничения на реализацию права самостоятельного копирования пользователями архивных документов собственными техническими средствами по сравнению с другими видами работ пользователей. Кроме того, Порядок не предусматривает возможности пользователя отказаться от приобретения услуги по «организации копирования», одновременно сохранив за собой право самостоятельного копирования архивных документов в общем месте читального зала.

Федеральное архивное агентство и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

Административный истец Колесов М.А., представитель Галиничева А.В. Пославский Д.С. в судебное заседание, о котором извещены надлежащим образом, не явились, Колесов М.А. письменно заявил о рассмотрении административного дела в его отсутствие.

В судебном заседании административные истцы Галиничев А.В., Петров Д.В., действующий в своих интересах и как представитель

административных истцов Галиничева А.В. и Колесова М.А., поддержали заявленное требование.

Представители Федерального архивного агентства Зулькарнаев А.Б., Мосунов В.В., Канищева С.Ю., представитель Министерства юстиции Российской Федерации Симочкина Н.И. не признали административный иск.

Выслушав объяснения административных истцов Галиничева А.В., Петрова Д.В., представителя административных истцов Петрова Д.В., возражения представителей Федерального архивного агентства Зулькарнаева А.Б., Мосунова В.В., Канищевой С.Ю., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Симочкиной Н.И., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Отношения в сфере организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства регулируются Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации».

В соответствии с частью 5 статьи 26 названного закона, действующей в редакции Федерального закона от 18 июня 2017 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившей в силу 18 июня 2017 г., порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах, включающий ограничения по объёму, срокам, используемым техническим средствам копирования, выдаче и копированию архивных документов на возмездной или безвозмездной основе, устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства является Росархив, который издаёт нормативные правовые акты, определяющие порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах, а также иные нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности (пункты 1, 7 Положения о Федеральном архивном агентстве, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293).

Руководитель Росархива издаёт (в том числе совместно с руководителями иных федеральных органов исполнительной власти) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений

Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации приказы и распоряжения по вопросам, относящимся к компетенции Росархива, и по вопросам организации его работы, а также организует проверку их исполнения (подпункт 2 пункта 24 указанного положения).

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в целях реализации требований федерального закона и в пределах предоставленных такому органу полномочий. Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административными истцами.

Архивный документ является материальным носителем с зафиксированной на нём информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства (пункт 2 статьи 3 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»).

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусматривает, что граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных данным федеральным законом и другими федеральными законами (часть 1 статьи 8). Предоставляется бесплатно информация: о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещённая такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях; затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица; иная установленная законом информация (часть 8 статьи 8). Порядок хранения и использования включённой в состав архивных фондов документированной информации устанавливается законодательством об архивном деле в Российской Федерации (часть 3 статьи 4).

Вопреки доводам административных истцов подпункты 4.1.14 и 4.2.22 Порядка не содержат предписаний, противоречащих частям 2, 5 статьи 26 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», пункту 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», пункту 1 статьи 421, пунктам 2, 3 статьи 428 Гражданского кодекса Российской Федерации, и не изменяют установленное приведёнными законоположениями, включая Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», правовое регулирование.

Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации).

Частью 1 статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрено, что

граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных данным федеральным законом и другими федеральными законами.

Согласно части 1 статьи 24, частям 1, 2 статьи 26 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» пользователь архивными документами имеет право свободно искать и получать для изучения архивные документы; он имеет право использовать, передавать, распространять информацию, содержащуюся в предоставленных ему архивных документах, а также копии архивных документов для любых законных целей и любым законным способом; государственные и муниципальные архивы, музеи, библиотеки, научные организации, включённые в перечень, который утверждается Правительством Российской Федерации, обеспечивают пользователю архивными документами условия, необходимые для поиска и изучения архивных документов.

Пользователь архивными документами согласно пункту 19 статьи 3 указанного федерального закона – это государственный орган, орган местного самоуправления либо юридическое или физическое лицо, обращающиеся на законных основаниях к архивным документам для получения и использования необходимой информации.

Порядок регламентирует организацию работы пользователей с документами Архивного фонда Российской Федерации и другими архивными документами, не содержащими сведения, составляющие государственную тайну, справочно-поисковыми средствами к ним и находящимися на хранении в научно-справочных библиотеках архивов печатными изданиями в читальных залах (просмотровых залах, комнатах прослушивания фонодокументов, помещениях каталогов) государственных и муниципальных архивов или (при отсутствии специально выделенного помещения) в рабочей комнате архива под контролем работника архива (пункт 1.2).

В частности, пользователь вправе посещать читальный зал архива, изучать дела, документы, справочно-поисковые средства к ним, печатные издания на безвозмездной основе (подпункт 4.1.1), а также использовать при изучении дел, документов, справочно-поисковых средств к ним, печатных изданий для осуществления выписок и набора текста собственные технические средства без звуковых сигналов и без подключения к информационно-телекоммуникационным сетям архива или арендовать технические средства архива (подпункт 4.1.3).

Исходя из приведённых норм Порядок в соответствии с требованиями закона обеспечивает право граждан на поиск и получение для изучения архивных документов и не устанавливает, как ошибочно полагают административные истцы, препятствий для реализации их права на свободный и бесплатный доступ к архивным документам и их использование.

Необходимая для пользователя фиксация информации из дел, документов, справочно-поисковых средств к ним, печатных изданий может

осуществляться при изучении таких материалов не только посредством личного усвоения прочитанного материала и его запоминания, но и с использованием указанных в Порядке собственных технических средств для осуществления выписок и набора текста, которые, в свою очередь, позволяют сохранить для последующего использования воспроизведённое пользователем частичное или полное содержание архивного документа, закрепить сведения об источнике информации, форме, виде и состоянии документа, его отличительных и иных признаках и т.п. При этом выписки и набор текста как разновидности копирования осуществляются пользователем самостоятельно и на безвозмездной основе. Полученную информацию пользователь согласно части 1 статьи 26 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» вправе использовать, передавать, распространять для любых законных целей и любым законным способом.

Часть 1 статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и часть 1 статьи 24 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», предусматривая право пользователя свободно искать и получать для изучения архивные документы, не определяют конкретного порядка и способа его реализации.

Регулируя отношения по использованию архивных документов, федеральный законодатель отнёс с 18 июня 2017 г. установление порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах к полномочиям федерального органа исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства (в данном случае Росархива), предписав, что такой порядок должен включать ограничения по объёму, срокам, используемым техническим средствам копирования, выдаче и копированию архивных документов на возмездной или безвозмездной основе (часть 5 статьи 26 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»).

Подпункт 4.1.14 Порядка в части оспариваемого самостоятельного изготовления пользователем собственным техническим средством копий архивных дел, документов, печатных изданий на возмездной основе соответствует требованиям приведённых законоположений, предусматривая, по сути, дополнительный к отмеченным выше способ использования и сохранения (фиксации) информации, полученной при изучении выданных архивных документов.

Подобное содержание пункта не вводит ограничений на доступ к архивным документам, так как не препятствует пользователю получить для изучения архивные документы.

В силу частей 2, 3 статьи 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» ограничен доступ к архивным документам, независимо от их форм собственности, содержащим сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну, подлинникам особо ценных документов, в том числе уникальных документов, документам Архивного фонда Российской Федерации,

признанным в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства, находящимися в неудовлетворительном физическом состоянии, а также к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности.

Оспариваемые нормативные положения не расширяют установленные законом основания ограничения доступа к архивным документам, имея иное правовое содержание, они относятся непосредственно к порядку использования архивных документов, которые могут быть выданы пользователю для изучения и регулируют отношения, связанные с ограничениями по используемым техническим средствам копирования и копированию архивных документов на возмездной или безвозмездной основе.

Так, если согласно подпункту 4.1.3 Порядка при изучении дел, документов, справочно-поисковых средств к ним, печатных изданий пользователь вправе на безвозмездной основе осуществлять выписки и набор текста собственными техническими средствами, то подпункт 4.1.14 Порядка для случая самостоятельного изготовления пользователем собственным техническим средством копий архивных дел, документов, печатных изданий вводит ограничения для копирования архивных документов на безвозмездной основе, предусматривая платность подобного способа использования изучаемого источника информации. Такое регулирование Росархивом осуществлено в пределах полномочий, определённых частью 5 статьи 26 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации».

Действие оспариваемых подпунктов Порядка, как следует из его содержания, не распространяется на случаи, когда государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, при наличии у них соответствующих архивных документов обязаны бесплатно предоставлять пользователю архивными документами оформленные в установленном порядке архивные справки или копии архивных документов, связанные с социальной защитой граждан, предусматривающей их пенсионное обеспечение, а также получение льгот и компенсаций в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 3 статьи 26 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»).

Согласно части 4 статьи 25 обозначенного выше федерального закона государственные и муниципальные (за исключением структурных подразделений органов местного самоуправления) архивы, музеи, библиотеки, научные организации, включённые в перечень, который утверждается Правительством Российской Федерации, а также государственные и муниципальные организации в соответствии с законодательством Российской Федерации могут на основе имеющихся у них архивных документов и справочно-поисковых средств оказывать пользователю архивными

документами платные информационные услуги, заключать с ним договоры об использовании архивных документов и справочно-поисковых средств.

Пользователь вправе получать услуги на возмездной основе с оформлением актов сдачи-приёмки оказанных услуг (подпункт 4.1.2 Порядка).

При этом Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации» не установлена обязанность государственных и муниципальных архивов по оказанию пользователям на безвозмездной основе услуг, связанных с изготовлением копий выбранных ими для изучения архивных документов, в том числе и для случая их самостоятельного изготовления пользователем собственным техническим средством.

Как следует из административного искового заявления и устных объяснений административных истцов, своё несогласие с действующим правовым регулированием порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах они обосновывают нецелесообразностью распространения правил копирования архивных документов на возмездной основе применительно к желанию пользователя использовать собственное техническое средство с целью фотографирования архивного документа.

Вместе с тем суд не вправе обсуждать вопрос целесообразности установления подобного правового регулирования, относящегося в данном случае к исключительной компетенции Росархива.

Доводы административных истцов о понуждении пользователей к заключению договора с архивом и об отсутствии предмета договора основаны на неправильном толковании норм права.

Заключение договора по смыслу оспариваемого пункта осуществляется по соответствующему добровольному волеизъявлению пользователя, является результатом его свободного выбора, что соответствует положениям пункта 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому граждане и юридические лица свободны в заключении договора, понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Кодексом, законом или добровольно принятым обязательством.

Доводы административных истцов об отсутствии предмета договора, который по правилам подпункта 4.2.22 Порядка обязан заключить пользователь с архивом на организацию копирования дел, документов, печатных изданий в том числе при самостоятельном их копировании, не указывают на несоответствие такого нормативного положения пунктам 2, 3 статьи 428 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Положения статьи 428 Гражданского кодекса Российской Федерации регулируют отношения, связанные с договором присоединения. Оспариваемый подпункт 4.2.22 Порядка имеет другой предмет регулирования и не является формуляром или иной стандартной формой, определяющими условия подобного договора, которые могли быть приняты другой стороной не иначе как путём присоединения к предложенному договору в целом.

По смыслу рассматриваемого подпункта предмет договора относительно организации копирования дел, документов, печатных изданий определяется его сторонами и может, например, зависеть от архивного документа, вида, формы, объёма, условий копирования, используемых технических средств (собственных или арендованных), количества копируемых документов и их видового разнообразия и т.д. Это обстоятельство также указывает на то, что стороны свободны в заключении договора применительно к определению его предмета.

Ссылка административных истцов на противоречие подпункта 4.2.22 Порядка пункту 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», согласно которому исполнитель не вправе без согласия потребителя выполнять дополнительные работы, услуги за плату, также несостоятельна.

Оспариваемое нормативное положение не допускает, что в предусмотренном им случае договор с архивом может быть заключён без согласия пользователя архивными документами, и не обязывает пользователя оплачивать услуги или работы архива, которые он не заказывал.

Подлежит отклонению и изложенный в письменных пояснениях довод Петрова Д.В. о противоречии оспариваемых нормативных положений требованиям статей 9, 12 Основ законодательства Российской Федерации о культуре (далее – Основы), согласно которым права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений; каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности. Ограничения доступности культурных ценностей по соображениям секретности или особого режима пользования устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 4 Основ они регулируют культурную деятельность в том числе в области архивного дела.

Применение технических средств с целью изготовления копий (в указанном административными истцами случае – фотокопий) архивных дел, документов, печатных изданий относится к способу использования архивного документа, доступ к которому получен при реализации пользователем его прав на поиск и получение информации, в том числе согласно подпункту 4.1.1 Порядка. Рассматриваемые ограничения по использованию технических средств копирования, установление которых в соответствии с частью 5 статьи 26 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» находится в компетенции Росархива, введены в Порядке, как следует из возражений административного ответчика, в целях обеспечения сохранности архивных документов в процессе их копирования, организация которого

осуществляется в специально отведённом архивом месте в присутствии работника архива, который подготавливает дела, документы, печатные издания для копирования, осуществляет контроль за соблюдением условий копирования.

По изложенным выше мотивам оспариваемые подпункты Порядка не могут рассматриваться как нарушающие право административных истцов на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным архивным фондам.

Иные доводы административных истцов об установлении конкретными архивами тарифов на копирование собственными техническими средствами, а также касающиеся ничтожности, по их мнению, сделок, заключаемых архивами с пользователями на основании подпункта 4.2.22 Порядка, не относятся к содержанию оспариваемого нормативного положения, в котором отсутствуют сформулированные условия договора и которым не определены какие-либо тарифы. Указанные решения и сделки могут быть оспорены соответствующими заинтересованными лицами в общем порядке.

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.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Галиничева Андрея Васильевича, Колесова Максима Андреевича, Петрова Даниила Викторовича о признании частично недействующими подпунктов 4.1.14 и 4.2.22 Порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации, утверждённого приказом Федерального архивного агентства от 1 сентября 2017 г. № 143, 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



Ю.Г. Иваненко