

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-2

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

5 февраля 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Корчашкиной Т.Е.

при секретаре Горбачевой Е.А.

с участием прокурора Степановой Л.Е.

рассмотрела 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,

по апелляционным жалобам Галиничева А.В., Петрова Д.В., Колесова М.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения Петрова Д.В., Колесова М.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, возражения относительно доводов апелляционных жалоб представителя Федерального архивного агентства Зулькарнаева А.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционные жалобы необоснованными,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации  
установила:

в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 4 и частью 5 статьи 26 Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон об архивном деле) Федеральное архивное агентство (далее также – Росархив) приказом от 1 сентября 2017 г. № 143 утвердило Порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации (далее – Порядок). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 1 ноября 2017 г., регистрационный номер 48765, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 2 ноября 2017 г.

Подпункт 4.1.14 Порядка предусматривает, что 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.

В силу подпункта 4.2.22 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 Закона об архивном деле, 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. В обоснование заявленного требования указали, что оспариваемые нормативные положения создают неправомерные ограничения на реализацию права самостоятельного копирования пользователями архивных документов собственными техническими средствами; нарушают право граждан на свободный и бесплатный доступ и использование архивных документов путём их самостоятельного копирования в читальных залах собственными техническими средствами; вытекающая из оспоренных положений обязанность архивов направить желающего осуществить самостоятельное копирование документов из читального зала в специальное отведённое для этого место на условиях заключения возмездного договора фактически является навязыванием

дополнительных платных услуг; Порядок не предусматривает возможность пользователю архивными документами отказаться от приобретения услуги по организации копирования, одновременно сохранив за собой право самостоятельного копирования архивных документов в общем месте читального зала.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционных жалобах и дополнении административные истцы просят отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Указывают: введение платы как директивно установленного ограничения, по сути, является незаконно установленным видом налога; в силу части 2 статьи 26 Закона об архивном деле все расходы государственных и муниципальных архивов по обеспечению для пользователей архивными документами условий, необходимых для поиска и изучения архивных документов, должны финансироваться из соответствующих бюджетов; реализация оспоренных положений на практике приводит к нарушению конституционных прав граждан свободно искать и получать информацию, ограничивает права пользователей самостоятельно копировать архивные документы собственными техническими средствами, что, по сути, является формой ограничения права на доступ к архивным документам и нарушением конституционного принципа равенства.

Стороны надлежащим образом извещены о месте и времени рассмотрения дела в апелляционном порядке.

Минюст России представил письменный отзыв на апелляционные жалобы, поддержал свою позицию по данному административному делу, изложенную суду первой инстанции, просил рассмотреть дело в суде апелляционной инстанции без участия представителя названного министерства.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для их удовлетворения не находит.

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 регулирует Закон об архивном деле (статья 1).

В соответствии с частью 5 статьи 26 названного закона (в редакции Федерального закона от 18 июня 2017 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») 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. Порядок использования архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, государственных и муниципальных музеях, библиотеках, а также в научных организациях, включённых в перечень, который утверждается Правительством Российской Федерации, определяется ими в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе в соответствии с порядком, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.

Таким органом на основании пунктов 1, 7 Положения о Федеральном архивном агентстве, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293, 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.

С учётом изложенного вывод суда первой инстанции о том, что оспоренный в части нормативный правовой акт издан уполномоченным федеральным органом во исполнение требований федерального законодательства в пределах предоставленных ему полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования, правомерен.

Согласно пункту 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, Верховный Суд Российской Федерации правомерно исходил из того, что вопреки утверждениям административных истцов подпункты 4.1.14 и 4.2.22 Порядка не содержат предписаний, противоречащих частям 2, 5 статьи 26 Закона об архивном деле, 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.

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; пользователь архивными документами – это государственный орган, орган местного самоуправления либо юридическое или физическое лицо, обращающиеся на законных основаниях к архивным документам для получения и использования необходимой информации (пункты 2, 19 статьи 3 Закона об

архивном деле). В силу части 1<sup>1</sup> статьи 4 этого же закона доступ к архивным документам обеспечивается: путём предоставления пользователю архивными документами справочно-поисковых средств и информации об этих средствах, в том числе в форме электронного документа; путём предоставления подлинников и (или) копий необходимых ему документов, в том числе в форме электронных документов; путём использования информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, с возможностью их копирования.

Согласно части 1 статьи 24, частям 1, 2 статьи 26 приведённого выше закона 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.

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).

На основании приведённых выше законоположений, проведя в решении подробный правовой анализ содержания оспариваемых нормативных положений, суд пришёл к правильному выводу о том, что регулирование, осуществляемое на основании оспоренных положений, относится к порядку организации работы пользователей с архивными документами, не содержащими сведения, составляющие государственную тайну, находящимися на хранении в библиотеках государственных и муниципальных архивов, регулируют отношения, связанные с ограничениями по используемым техническим средствам копирования и копированию архивных документов на возмездной или безвозмездной основе; 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 использования.

Положение о том, что порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах включает в себя, помимо прочего, ограничения по объёму, срокам, используемым техническим средствам копирования, выдаче и копированию архивных документов на возмездной или безвозмездной основе, введено Законом об архивном деле. При этом установление названного порядка федеральный законодатель отнёс к полномочиям соответствующего федерального органа исполнительной власти (часть 5 статьи 26).

В частности, Порядок устанавливает, что 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 4.1.13).

Часть 1 статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и часть 1 статьи 24 Закона об архивном деле, предусматривая право пользователя свободно искать и получать для изучения архивные документы, не определяют конкретного порядка и способа его реализации, поэтому оспариваемые положения Порядка не могут им противоречить.

Как правильно указал суд первой инстанции, 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 Закона об архивном деле вправе использовать, передавать, распространять для любых законных целей и любым законным способом.

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 выше законоположений, предусматривая, по сути, дополнительный к отмеченным выше способ использования и сохранения (фиксации) информации, полученной при

изучении выданных архивных документов. В связи с чем суд правильно исходил из того, что оспоренное регулирование не вводит ограничений на доступ к архивным документам, так как не препятствует пользователю получить для изучения архивные документы.

Ссылки в апелляционных жалобах на то, что в силу части 2 статьи 26 Закона об архивном деле государственные и муниципальные архивы обеспечивают пользователю архивными документами условия, необходимые для поиска и изучения архивных документов, не свидетельствуют о том, как ошибочно полагают административные истцы, что у этих учреждений есть обязанность оказывать пользователям на безвозмездной основе услуги, связанные с изготовлением копий выбранных ими для изучения архивных документов, в том числе и для случаев организации их самостоятельного изготовления пользователем собственным техническим средством. Таких предписаний Закон об архивном деле не содержит, в связи с чем Росархив в пределах предоставленных ему полномочий вправе был установить порядок копирования пользователями архивных документов в том числе собственными техническими средствами.

Доводы административных истцов о противоречии 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, судом первой инстанции проверялись и правильно были признаны несостоятельными, поскольку 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.

Применение технических средств с целью изготовления копий 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 связи с чем ссылки административных истцов о нарушении прав граждан свободно искать, получать информацию утверждением оспоренных положений Порядка несостоятельны.

Предусмотренный оспариваемыми положениями порядок по использованию технических средств копирования, установление которого в соответствии с частью 5 статьи 26 Закона об архивном деле находится в компетенции Росархива, какому-либо нормативному правовому акту большей юридической силы не противоречит.

Как пояснил суду административный ответчик, рассматриваемое регулирование было введено в Порядке для 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, контролирует соблюдение условий копирования.

Довод административных истцов о том, что пользователи архивными документами в муниципальных архивах при реализации оспоренных правовых положений на практике фактически лишены возможности самостоятельного копирования документов собственными техническими средствами, поскольку названные учреждения, являясь структурными подразделениями органов местного самоуправления, не вправе оказывать гражданам платные информационные услуги (часть 4 статьи 26 Закона об архивном деле), не может повлечь отмену обжалованного решения суда, поскольку, как уже указывалось выше, самостоятельное копирование является дополнительным способом использования и сохранения информации, полученной при изучении выданных архивных документов, и не свидетельствует об ограничении права на доступ к архивным документам.

Утверждение в апелляционных жалобах о необходимости введения положений, обеспечивающих пользователям архивов возможность производить самостоятельное копирование документов в читальном зале, направлено на внесение в оспариваемый в части Порядок изменений (дополнений) в предлагаемой административными истцами редакции, решение о чём не отнесено к компетенции суда, проверяющего в порядке абстрактного нормоконтроля соответствие оспоренных положений Порядка нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Ходатайство административных истцов о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации для проверки части 5 статьи 26 Закона об архивном деле на соответствие Конституции Российской Федерации удовлетворению не подлежит, поскольку закон связывает возможность обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с обнаружением неопределённости в вопросе о соответствии закона или иного нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, тогда как Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что какая-либо неопределённость в вопросе применения норм права в данном конкретном деле отсутствует (статья 125 Конституции Российской Федерации, статьи 84, 85 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Довод апелляционных жалоб о противоречии обжалуемого решения суда принятым ранее судебным актам Верховного Суда Российской Федерации (дело № АКПИ16-23; АПЛ16-203) необоснован, поскольку упоминаемое административными истцами административное дело не является аналогичным рассматриваемому делу и решение по нему было вынесено по иным правовым основаниям.

Вопрос о возможности рассмотрения обращений от 20 граждан поступивших в Верховный Суд Российской Федерации после возбуждения производства по данному административному делу в качестве коллективного административного искового заявления, и о рассмотрении дела в порядке статьи 42 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации был разрешён судом первой инстанции в установленном законом порядке и правомерно оставлен без удовлетворения, поскольку

административное исковое заявление Галиничева А.В., Колесова М.А., Петрова Д.В. было подано совместно несколькими истцами и не является обращением в суд группы лиц с коллективным административным исковым заявлением.

Ссылки административных истцов на необоснованность обжалованного решения суда ошибочны, поскольку при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

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 признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Обжалованное решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права.

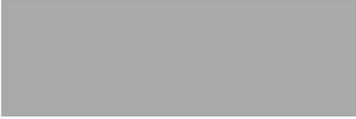
Оснований, предусмотренных законом для отмены решения суда в апелляционном порядке, не имеется.

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

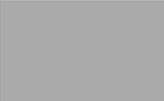
**определила:**

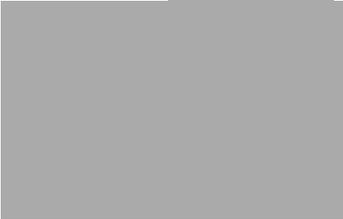
решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2018 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Галиничева Андрея Васильевича, Петрова Даниила Викторовича, Колесова Максима Андреевича – без удовлетворения.

Председательствующий

  
Г.В. Манохина

Члены коллегии

  
В.Ю. Зайцев

  
Т.Е. Корчашкина