



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-173

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

4 июня 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда

Российской Федерации

при секретаре

с участием прокурора

Назаровой А.М.

Комиссаровой Н.Н.

Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Лужных Максима Юрьевича о признании частично недействующим подпункта 1.1 пункта 1 приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 705дсп «Об отдельных вопросах выездов сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России по частным делам за пределы территории Российской Федерации»,

установил:

подпунктом 1.1 пункта 1 приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) от 12 сентября 2013 г. № 705дсп (далее – Приказ), зарегистрированного в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 28 февраля 2014 г., № 31469, установлено, что решение о выезде за пределы территории Российской Федерации по частным выездам принимается на основании рапорта (заявления) сотрудника органов внутренних дел, федерального государственного гражданского служащего и работника системы МВД России, в котором указываются страна (страны), планируемая (планируемые) для посещения, и предполагаемые адреса места пребывания в ней (в них).

Лужных М.Ю. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим

приведенного положения в той мере, в какой оно ограничивает право на выезды по частным делам за пределы Российской Федерации сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих, не имеющих допуска к государственной тайне, ссылаясь на то, что норма Приказа в оспариваемой части противоречит Федеральному закону от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ), устанавливающему ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, пункту 4 части 3 статьи 4 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон № 342-ФЗ), закрепляющему, что ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства, нарушает его право, установленное частью 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации.

В обоснование своего требования Лужных М.Ю. указал, что был уволен со службы в органах внутренних дел за нарушение оспариваемого пункта Приказа и несанкционированный выезд из Российской Федерации, несмотря на то, что не имел допуска к государственной тайне.

Административный истец, извещенный о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явился. Его представители Ахметгалиев Р.Х. и Воронцов В.А. поддержали административный иск.

В письменных возражениях на административное исковое заявление административный ответчик МВД России и заинтересованное лицо Минюст России указали, что оспариваемое нормативное положение принято уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, не противоречит актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

В судебном заседании представители МВД России Торгушина Н.В. и Минюста России Максудов Р.А. поддержали изложенные в возражениях правовые позиции, просили отказать в удовлетворении заявленного требования.

Выслушав объяснения сторон и заинтересованного лица, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Приказ издан в соответствии с полномочиями, предоставленными МВД России статьей 19 Федерального закона № 114-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. № 1598 «О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба», подпунктом 50 пункта 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (утратило силу с 21 декабря 2016 г.), и определяет порядок проведения мероприятий, связанных с выездом из Российской Федерации сотрудников органов внутренних дел и гражданских служащих.

Процедура издания и введения в действие Приказа соответствует положениям 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» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. Приказ является нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, имеет гриф «для служебного пользования», содержит служебную информацию ограниченного распространения, связанную со служебной деятельностью, поэтому его официальное опубликование в установленном порядке не требуется.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, регулируются Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон о государственной тайне).

Названный закон определяет государственную тайну как защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации (абзац второй статьи 2); при этом предусматриваются три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, – соответственно степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений, и соответствующие этим степеням

грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно» (статья 8).

Кроме того, Закон о государственной тайне различает допуск к государственной тайне, которым признается процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну (абзац пятый статьи 2), и доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, – санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну (абзац шестой статьи 2).

Соответственно трем степеням секретности сведений, составляющих государственную тайну, данный закон устанавливает три формы допуска к государственной тайне должностных лиц и граждан Российской Федерации: к сведениям особой важности, совершенно секретным или секретным; при этом допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке и предусматривает принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну, и согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии с этим законом (части первая, третья и девятая статьи 21). Указанные ограничения согласно его статье 24 налагаются на должностных лиц и граждан, как допущенных, так и ранее допускавшихся к государственной тайне, и могут касаться права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне.

В силу Федерального закона № 114-ФЗ гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным данным федеральным законом (статья 2).

Определяя круг лиц, право которых на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено, статья 15 Федерального закона № 114-ФЗ относит к ним граждан Российской Федерации, которые при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с Законом о государственной тайне, заключили трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что с момента последнего ознакомления со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями срок ограничения, установленный в трудовом договоре (контракте) или в соответствии с данным Федеральным законом, не истек (абзац первый подпункта 1).

Из изложенного следует, что Федеральный закон № 114-ФЗ допускает ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации в случае осведомленности не о любых сведениях, составляющих государственную тайну, а только о сведениях, отнесенных к категории особой важности или к совершенно секретным.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2004 г. № 3-1 утверждена Инструкция по обеспечению режима секретности в Российской Федерации (далее – Инструкция), подпункт 19 пункта 24 которой возлагает на работников, допущенных к сведениям, составляющим государственную тайну (по любой форме), обязанность согласовывать с руководителем, принявшим решение о допуске работника к государственной тайне, выезд за границу.

Вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2012 г. по делу № АКПИ12-1137 указанное положение названной инструкции признано не противоречащим федеральному законодательству. Суд в решении указал, что обязанность согласования выезда за границу лиц, имеющих допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, независимо от формы допуска и от наличия в заключенном контракте условия об ограничении выезда за границу Российской Федерации с руководителем, принявшим решение о допуске работника к государственной тайне, не является ограничением права на выезд, которое законодатель связывает с осведомленностью лица о сведениях определенной степени секретности и заключением трудового договора (контракта), предполагающего временное ограничение права на выезд из Российской Федерации. Требование о согласовании выезда обусловлено выяснением характера конкретной информации, к которой гражданин имел доступ в рамках своей профессиональной деятельности, степени ее секретности, целей выезда и другими обстоятельствами, наличие которых позволяет сделать вывод о необходимости применения ограничения, предусмотренного подпунктом 1 статьи 15 Федерального закона № 114-ФЗ, то есть в случае осведомленности работника о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях.

Во исполнение положений приведенных нормативных правовых актов МВД России в оспариваемом пункте Приказа определило механизм реализации данной обязанности сотрудниками органов внутренних дел, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками системы МВД России, имеющими допуск к государственной тайне и принявшими на себя обязательства перед государством по неразглашению доверенных им сведений, установив перечень необходимых сведений, подлежащих указанию в рапорте (заявлении) о выезде из Российской Федерации.

При этом оспариваемое положение Приказа распространяется на всех лиц, имеющих допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, независимо от его формы.

Вместе с тем ограничение права на выезд из Российской Федерации гражданина, допущенного к секретным сведениям (третья форма допуска), а также не осведомленного о сведениях, составляющих государственную тайну, оспариваемое предписание не предусматривает и в силу этого, вопреки доводам административного истца, не противоречит Федеральному закону № 114-ФЗ и Закону о государственной тайне.

Нельзя признать состоятельным утверждение административного истца о правовой неопределенности оспариваемой нормы, допускающей ее применение к лицам, не имеющим допуска к государственной тайне, по следующим основаниям.

Согласно преамбуле Приказ издан в целях реализации полномочий МВД России по защите сведений, составляющих государственную тайну, а подпункт 1.1 пункта 1 Приказа подлежит применению в системной связи и нормативном единстве со всеми другими его пунктами, из буквального толкования которых следует, что предусмотренные Приказом правила, направленные на защиту государственной тайны, обязательны для лиц, допущенных к государственной тайне.

Правомерность применения оспариваемой нормы Приказа в отношении административного истца не может быть проверена Верховным Судом Российской Федерации при рассмотрении данного административного дела, осуществляющим ее проверку в порядке абстрактного нормоконтроля.

Принимая во внимание, что положение Приказа в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в удовлетворении заявленного требования надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Лужных Максима Юрьевича о признании частично недействующим подпункта 1.1 пункта 1 приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 705дсп «Об отдельных вопросах выездов сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России по частным делам за пределы территории Российской Федерации» 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.М. Назарова