



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-982

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

19 февраля 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Котович Ю.А.
с участием прокурора Засеевой Э.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Тарасова Андрея Леонидовича о признании недействующим приказа Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 13 ноября 2007 г. № 320-дсп «О порядке оформления разрешительных документов по выезду из Российской Федерации»,

установил:

приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 13 ноября 2007 г. № 320-дсп «О порядке оформления разрешительных документов по выезду из Российской Федерации» (далее – Приказ) утвержден Порядок оформления разрешений и получения паспортов для выезда сотрудников Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека из Российской Федерации (далее – Порядок).

Тарасов А.Л. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Приказа в полном объеме, ссылаясь на то, что оспариваемый нормативный правовой акт содержит правовые нормы, затрагивающие гражданские права, свободы и обязанности граждан, закрепленные в Конституции Российской Федерации, не прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в порядке, предусмотренном Правилами

подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), и не был опубликован в соответствии с требованиями 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» (далее – Указ № 763).

В обоснование заявленного требования административный истец указал, что проходил государственную гражданскую службу в региональном органе Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор, Служба), за нарушение положений Порядка ему был прекращен допуск к государственной тайне, и он был уволен со службы в связи с прекращением допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, так как исполнение должностных обязанностей требует такого допуска.

В период нахождения данного административного дела в производстве Верховного Суда Российской Федерации приказом Роспотребнадзора от 31 декабря 2020 г. № 912 Приказ, утвердивший Порядок, признан утратившим силу с 1 января 2021 г.

Административный истец и его представитель Орловская И.В. приняли участие в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи из Костромского областного суда, требование поддержали.

Административный ответчик Роспотребнадзор в своих возражениях на административный иск указал на то, что Приказ был издан компетентным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации, Порядок являлся актом внутриведомственного и внутриорганизационного характера, прав и свобод человека и гражданина не затрагивал, в связи с чем не нуждался в государственной регистрации и официальном опубликовании. В настоящее время Приказ признан утратившим силу, прав, свобод и интересов административного истца не нарушает.

Представители Роспотребнадзора Андрияшина Н.В. и Пронина А.А. в судебном заседании просили отказать в удовлетворении заявленного требования.

Заинтересованное лицо по делу Минюст России в письменном отзыве на административное исковое заявление сообщил, что Приказ на государственную регистрацию в Минюст России не направлялся, его правовая экспертиза не осуществлялась, заявил о рассмотрении дела в отсутствие представителя.

Выслушав стороны, обсудив мнение заинтересованного лица, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей заявленное требование подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации

приходит к выводу о том, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Ввиду того, что положения Порядка, признанного утратившим силу в период рассмотрения судом данного административного дела, применялись в отношении административного истца, основания для прекращения производства по делу в силу части 11 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отсутствуют.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В целях приведения порядка опубликования и вступления в силу указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в соответствие с Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации «О государственной тайне», федеральными законами «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» Указом № 763 Президент Российской Федерации постановил, что 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 Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 8).

Согласно пункту 10 Правил № 1009 государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Исходя из положений пунктов 9, 11, 12 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105, во исполнение пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты: 1) содержащие правовые нормы, затрагивающие: гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии осуществления прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных

граждан и лиц без гражданства, закрепленные в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации; механизм реализации прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; 2) устанавливающие правовой статус организаций: типовые, примерные положения (уставы) об органах, организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающие правовой статус организаций, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации выполняют отдельные наиболее важные государственные функции; 3) имеющие межведомственный характер, то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, издавшего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно издавших) нормативный правовой акт. Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты независимо от срока их действия (постоянно действующие, временные (принятые на определенный срок), в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Права, свободы и обязанности человека и гражданина закреплены в главе 2 Конституции Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (включая транзитный проезд через ее территорию) регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ), другими федеральными законами, а также принятыми на основании данных федеральных законов указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации (статья 1 Федерального закона № 114-ФЗ).

Статьей 2 названного закона установлено, что гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным этим федеральным законом.

Такие основания предусмотрены статьей 15 Федерального закона № 114-ФЗ, одним из которых является при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, заключение трудового договора (контракта),

предполагающего временное ограничение права на выезд из Российской Федерации.

Из пункта 1.1 Порядка следует, что он подготовлен на основании Федерального закона № 114-ФЗ, Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон о гостайне), определяет порядок оформления разрешений на выезд работников Службы, ее органов и организаций по служебным и частным делам.

Таким образом, Порядок затрагивает закрепленные Конституцией Российской Федерации права неопределенного круга лиц на выезд из Российской Федерации и обладает признаками нормативного правового акта, поскольку содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование правоотношений, связанных с порядком выезда сотрудников Службы, ее органов и организаций за границу, с порядком оформления, учета и хранения их заграничных паспортов.

Определяя порядок проведения указанных мероприятий путем введения дополнительных правил, оспариваемый акт конкретизирует положения нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, связанных с выездом из Российской Федерации лиц, допущенных к сведениям, содержащим государственную тайну, и соблюдением требований о защите государственной тайны.

Учитывая изложенное, вопреки доводам административного ответчика Приказ нельзя признать внутриведомственным нормативным актом, не подлежащим государственной регистрации.

Пунктом 10 Указа № 763 установлено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Аналогичные нормы содержатся в Правилах № 1009.

Пункт 3 Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 (далее – Перечень), служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна), относит к сведениям конфиденциального характера.

В силу пункта 1.2 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием

атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 (далее – Положение), к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью, а также поступившая в организации несекретная информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами.

Поскольку Приказ содержит служебную информацию ограниченного распространения, определяя правила оформления разрешения и получения паспортов для выезда из Российской Федерации сотрудников Службы, ее органов и организаций, то в соответствии с требованиями Перечня и Положения отнесен к категории документов «Для служебного пользования» и его официальное опубликование в установленном порядке не требуется.

Как разъяснено в пункте 40 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», акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной), не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суд его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта.

Несоблюдение порядка принятия и введения в действие нормативного правового акта, а именно отсутствие его государственной регистрации, является достаточным для признания акта недействующим.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

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

решил:

административное исковое заявление Тарасова Андрея Леонидовича удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 13 ноября 2007 г. № 320-дсп «О порядке оформления разрешительных документов по выезду из Российской Федерации».

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Назарова А.М.