



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-94

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

15 мая 2025 г.

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

Кириллова В.С.
Вознесенской Н.Г.
Блошенко А.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Редкопа Владимира Петровича о признании недействующей Инструкции по организации архивной работы в системе МВД России, утверждённой приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 августа 2011 г. № 935 «Об организации архивной работы в системе МВД России»,

установил:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) от 15 августа 2011 г. № 953 (далее также – Приказ) утверждена Инструкция по организации архивной работы в системе МВД России (далее также – Инструкция). Инструкция действует в редакции приказа МВД России от 30 сентября 2021 г. № 716.

Редкоп В.П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующей Инструкции в полном объёме, ссылаясь на то, что она является нормативным правовым актом, содержащим нормативные предписания, рассчитанные на неоднократное применение, затрагивает права, свободы и обязанности неопределённого круга лиц, однако в нарушение требований 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 также – Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763) и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации), не зарегистрирована и официально не опубликована.

По мнению административного истца, с учётом дополнительно представленных письменных пояснений в настоящее время Инструкция является нормативным правовым актом, устанавливающим требования к выдаче архивных справок, архивных копий документов и архивных выписок в том числе гражданам при их обращении в органы внутренних дел с запросом в отношении репрессированных родственников, при этом положения пунктов 394, 414–417 Инструкции, определяющие в том числе право подразделений спецфондов запрашивать у граждан, являющихся авторами запросов, в зависимости от оснований подтверждающие обстоятельства запроса нотариально заверенные документы, устанавливают для таких граждан дополнительные обязанности, а также служат основанием для отказа в предоставлении запрашиваемых сведений.

В обоснование своего требования Редкоп В.П. указывает, что Инструкцией нарушены его права и законные интересы ввиду непредоставления Центром архивной информации федерального казённого учреждения «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации», Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Кемеровской области, Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Пермскому краю, Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Амурской области, Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Оренбургской области запрашиваемой им архивной информации в отношении его репрессированных родственников.

Административный истец Редкоп В.П. в судебное заседание, о котором извещён надлежащим образом, не явился, просил рассмотреть дело в его отсутствие.

В судебном заседании представители Министерства внутренних дел Российской Федерации Торгушина Н.В. и Петина Е.В., возражая против административного иска, пояснили, что Приказ издан компетентным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации, носит ведомственный и организационный характер, прав и свобод человека и гражданина не затрагивает, в связи с чем не нуждался в государственной регистрации. В настоящее время в рамках совершенствования нормативной правовой базы МВД России Приказ признан утратившим силу, в связи с чем просили прекратить производство по делу.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменном отзыве заявило о рассмотрении административного искового заявления по существу без участия его представителя, указав на то, что Приказ в порядке, определённом Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации не направлялся, кроме того, Приказ утратил силу, перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

В письменном возражении Федеральное архивное агентство просило отказать в удовлетворении заявленного требования, поскольку Инструкция разработана, утверждена и согласована компетентными федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также рассмотреть дело без участия своего представителя.

Обсудив доводы административного истца Редкопа В.П., выслушав возражения представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации Торгушиной Н.В. и Петинной Е.В., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, письменное возражение Федерального архивного агентства, проверив оспариваемый правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Блошенко А.А., полагавшей необходимым прекратить производство по делу, Верховный Суд Российской Федерации находит, что производство по административному делу подлежит прекращению.

В соответствии с частью 5 статьи 26 Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в 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.

Порядок использования архивных документов в указанных органах и организациях определяется ими самостоятельно путём издания соответствующих правовых актов, а также внутренних документов.

Инструкция утверждена в целях организации архивной работы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации (преамбула Приказа).

Инструкция разработана в соответствии с Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации», договором Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федерального архивного агентства от 30 ноября 2007 г. «О сроках и условиях депозитарного хранения документов» в целях совершенствования работы с архивными документами в системе МВД России (пункт 1).

Инструкцией определено, что документы, образовавшиеся в деятельности НКВД РСФСР, ОГПУ – НКВД – МООП – МВД СССР, МООП – МВД РСФСР, а также образовавшиеся и образующиеся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, включающих в себя полицию, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, входят в состав Архивного фонда Российской Федерации и находятся в системе МВД России на депозитарном хранении до их передачи на постоянное хранение в государственные архивные учреждения (пункт 2).

Для организации хранения, комплектования, учёта и использования в практических, научных и исторических целях документов, образовавшихся и образующихся в деятельности подразделений системы МВД России, образован и действует Центральный архив МВД России, а также структурные подразделения информационных центров (пункт 3 Инструкции).

Инструкцией регламентированы отдельные вопросы передачи законченных производством дел на архивное хранение, классификации, учёта, обеспечения сохранности, создания научно-справочного аппарата, порядка использования архивных документов, изменения, снятия грифа секретности, продления сроков засекречивания архивных документов и экспертизы ценности архивных документов (пункт 4).

Федеральное казённое учреждение «Главный информационно-аналитический центр МВД России» осуществляет организационно-методическое руководство и контроль за соблюдением установленного порядка работы с архивными документами в системе МВД России (пункт 5).

Задачи и функции подразделений спецфондов в соответствии с требованиями настоящей Инструкции определяются в положениях об информационных центрах и положениях о подразделениях спецфондов, которые утверждаются в установленном порядке (пункт 6).

Инструкцией в девяти разделах (I–IX) установлены: общие положения; передача дел в подразделение спецфондов на архивное хранение, в том числе формирование и оформление дел, подготовка их к архивному хранению, порядок передачи дел в подразделение спецфондов на архивное хранение, составление описей дел; классификация архивных документов; учёт архивных документов, содержащий единицы учёта, состав учётных документов, журнал учёта поступления и выбытия дел, список фондов, лист фонда, карточку фонда, опись дел, дело фонда, паспорт подразделения спецфондов, особо ценные и

уникальные документы, страховой фонд и фонд пользования; обеспечение сохранности и режима секретности при хранении архивных документов, включая требования к помещениям подразделения спецфондов, электрооборудованию подразделения спецфондов и световому режиму хранения документов, противопожарные требования, температурно-влажностный, санитарно-гигиенический режимы хранения документов, контроль физического состояния документов, размещение документов в архивохранилищах, топографирование, режим допуска в архивохранилища, проверка наличия и состояния архивных дел, приём-передача документов при назначении, смене руководителя и сотрудников подразделения спецфондов, осуществление мероприятий при чрезвычайных обстоятельствах; научно-справочный аппарат к архивным документам, содержащий состав научно-справочного аппарата, описание дел, переработку и усовершенствование описей дел, каталоги, указатели, обзоры документов; использование архивных документов, определяющее выдачу дел в читальный зал подразделения спецфондов, выдачу (высылку) дел из подразделения спецфондов, изъятие архивных документов, выдачу архивных справок, архивных копий документов и архивных выписок, информирование органов внутренних дел об архивных документах; изменение, снятие грифа секретности (рассекречивание), продление сроков засекречивания архивных документов, раскрывающие организацию работы по рассмотрению архивных документов на предмет их рассекречивания, снижения грифов секретности или продления сроков засекречивания, порядок исполнения запросов о рассекречивании архивных документов, оформление результатов рассекречивания архивных документов; проведение экспертизы ценности архивных документов и оформление её результатов. Также Инструкция содержит 37 приложений, в которых закреплены различные формы (форма листа использования документов, форма описи дел общего производства постоянного (временного) хранения, форма описи приказов, распоряжений и указаний и другие).

Анализ Инструкции, включая положения, с которыми административный истец связывает нарушение своих прав, позволяет сделать вывод, что данный акт не устанавливает правовой статус организации, не содержит правовых норм, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, а определяет статус, задачи и функции, права и порядок деятельности подразделений органов внутренних дел.

Положения оспариваемого акта не являются обязательными для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему органов МВД России.

Оспариваемый акт по порядку издания, форме (виду) как ведомственный правовой документ, по сути, является локальным актом, распространяющим своё действие на МВД России, его территориальные органы и подведомственные ему организации, уполномоченные на проведение мероприятий по осуществлению архивного хранения документов в органах внутренних дел.

Таким образом, не являясь по своей правовой природе нормативным правовым актом, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, Приказ, утвердивший Инструкцию, не подлежал государственной регистрации по Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, его издание не требовало официального опубликования в порядке, предусмотренном Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763.

Вместе с тем, поскольку такой акт федерального органа исполнительной власти не прошёл государственную регистрацию и не был официально опубликован, он в силу общих требований пункта 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 не влечёт правовых последствий, как не вступивший в силу (не может и не подлежит применению), и не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в нём предписаний, на подобный акт нельзя ссылаться при разрешении споров.

Исходя из положений статей 208, 213 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предметом судебного рассмотрения может быть нормативный правовой акт, который на время его оспаривания является действующим и влекущим нарушение прав и свобод, законных интересов лиц, в отношении которых применён этот акт, а также лиц, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом.

Нормативный правовой акт, действие которого прекращено, сам по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей уже не является и каких-либо нарушений охраняемых законом прав, свобод и интересов физических и юридических лиц повлечь не может, вследствие чего такой акт не может быть предметом судебной проверки.

В период нахождения данного административного дела в производстве Верховного Суда Российской Федерации приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации 19 апреля 2025 г. № 237 «О признании утратившими силу приказов МВД России от 15 августа 2011 г. № 935 и от 30 сентября 2021 г. № 716», Приказ, утвердивший Инструкцию, признан утратившим силу.

Таким образом, действие Приказа, утвердившего Инструкцию, являющуюся предметом оспаривания по настоящему административному делу, прекращено.

Кроме того, в целях совершенствования правоприменительной деятельности в сфере архивной работы в системе МВД России и исключения случаев нарушения прав граждан МВД России 29 апреля 2025 г. в территориальные органы направлено письмо № 34/5-19163, содержащее разъяснение о неприменении Приказа и утверждённой им Инструкции, а также о необходимости при осуществлении и организации архивной работы

руководствоваться Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации», Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий», Положением о порядке доступа к материалам, хранящимся в государственных архивах и архивах государственных органов Российской Федерации, прекращённых уголовных и административных дел в отношении лиц, подвергшихся политическим репрессиям, а также фильтрационно-проверочных дел, утверждённым приказом Министерства культуры и массовых коммуникации Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности от 25 июля 2006 г. № 375/ 584/352 (зарегистрирован в Минюсте России 15 сентября 2006 г., регистрационный номер 8296), приказами Федерального архивного агентства от 1 сентября 2017 г. № 143 «Об утверждении Порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 1 ноября 2017 г., регистрационный номер 48765), от 2 марта 2020 г. № 24 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях» (зарегистрирован в Минюсте России 20 мая 2020 г., регистрационный номер 58396), от 31 июля 2023 г. № 77 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях» (зарегистрирован в Минюсте России 6 сентября 2023 г., регистрационный номер 75119).

Согласно части 2 статьи 194, пункту 1 части 2 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменён или изменён и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

В соответствии с частью 11 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов.

Однако указанные в данной норме обстоятельства, препятствующие прекращению производства по административному делу, отсутствуют.

Утверждения административного истца о нарушении его прав фактически мотивированы несогласием с конкретными решениями и действиями лиц,

участвующих в рассмотрении его запросов о предоставлении архивных сведений, разрешение вопросов о законности и обоснованности которых не входит в предмет рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации по настоящему административному делу.

При возникновении конкретного спора административный истец не лишён возможности обжаловать действия должностных лиц, указав в обоснование своих требований на невыполнение ими нормативных правовых предписаний, если полагает, что его права были нарушены.

При вышеизложенных обстоятельствах производство по административному делу подлежит прекращению.

Государственная пошлина, уплаченная административным истцом в размере 4000 (четырёх тысяч) рублей согласно платёжному поручению от 18 февраля 2025 г. № 341931, подлежит возврату в силу подпункта 3 пункта 1 статьи 333⁴⁰ Налогового кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 194, 198, 199, 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

определил:

производство по административному делу по административному исковому заявлению Редкопа Владимира Петровича о признании недействующей Инструкции по организации архивной работы в системе МВД России, утверждённой приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 августа 2011 г. № 935 «Об организации архивной работы в системе МВД России», прекратить.

Возвратить Редкопу Владимиру Петровичу уплаченную государственную пошлину в размере 4000 (четырёх тысяч) рублей согласно платёжному поручению от 18 февраля 2025 г. № 341931.

Определение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение пятнадцати дней со дня его вынесения.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов