



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-152

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

24 июля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Александрова В.Н.,
Киселева А.П.

при секретаре
с участием прокурора

Бахановой В.А.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 августа 2011 г. № 935,

по частной жалобе Редкопа В.П. на определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2025 г. по делу № АКПИ25-94, которым производство по делу прекращено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Сафоновой Ю.Б. относительно доводов частной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей частную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) приказом от 15 августа 2011 г. № 935 (далее также – Приказ) утвердило Инструкцию по организации архивной работы в системе МВД России (далее – Инструкция), действовавшую в редакции приказа МВД России от 30 сентября 2021 г. № 716.

Инструкция, как следует из ее пункта 1, была разработана в соответствии с Федеральным законом от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «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.

Согласно пункту 2 Инструкции 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.

Для организации хранения, комплектования, учета 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).

Регламентированы отдельные вопросы передачи законченных производством дел на архивное хранение, классификации, учета, 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 казенное 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 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; учет архивных документов, содержащий единицы учета, состав учетных документов, журнал учета 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, прием-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 ее результатов.

Инструкция содержит 37 приложений, предусматривающих различные формы (форма листа использования документов, форма описи дел общего производства постоянного (временного) хранения, форма описи приказов, распоряжений и указаний и другие).

Редкоп В.П. оспорил в Верховном Суде Российской Федерации Инструкцию в полном объеме, указав в административном исковом заявлении, что она является нормативным правовым актом, содержащим нормативные предписания, рассчитанные на неоднократное применение, затрагивает права, свободы и обязанности неопределенного 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» 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, не прошла государственную регистрацию и официально не опубликована.

Кроме того, административный истец ссылаясь на то, что 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, которые являются 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 заявленного требования Редкоп В.П. указал, что Инструкцией нарушены его права и законные интересы ввиду непредоставления Центром архивной информации федерального казенного 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.

МВД России полагало, что Приказ издан компетентным органом в соответствии с законодательством Российской Федерации, носит внутриведомственный и организационный характер, прав и свобод человека и гражданина не затрагивает, поэтому не нуждался в государственной регистрации. В рамках совершенствования нормативной правовой базы МВД России Приказ признан утратившим силу, в связи с чем просило прекратить производство по делу.

В возражениях на административный иск привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица Федеральное архивное агентство (далее – Росархив) 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.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в отзыве на административный иск указало, что Приказ в установленном порядке на государственную регистрацию в Минюст России не направлялся.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2025 г. производство по делу прекращено.

В частной жалобе и дополнениях к ней (далее – частная жалоба) Редекон В.П. просит данное определение отменить, как незаконное, поскольку производство по делу не может быть прекращено, если в период действия оспариваемого нормативного правового акта были нарушены права и законные интересы административного истца. Считает, что суд первой инстанции, прекратив производство по делу, нарушил часть 11 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ), а также часть 1 статьи 47 Конституции Российской Федерации.

МВД России, Росархив в отзывах на частную жалобу указали, что обжалуемое определение вынесено при правильном применении норм процессуального права, просили оставить его без изменения, а частную жалобу – без удовлетворения.

Минюст России подал возражения на частную жалобу, в которых поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, просил рассмотреть частную жалобу без участия своего представителя.

Редекон В.П., представитель Росархива в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явились, о его времени и месте извещены в установленном законом порядке. Административный истец просил рассмотреть частную жалобу в его отсутствие.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы частной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого определения суда не находит.

В силу положений статей 208, 213, 215 КАС РФ предметом судебного рассмотрения может быть нормативный правовой акт (его часть), который на время его оспаривания является действующим и влекущим нарушение прав и свобод, законных интересов лиц, в отношении которых применен этот акт, а также лиц, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым актом.

Согласно части 2 статьи 194 КАС РФ суд вправе прекратить производство по административному делу в случае, если оспариваемые нормативный правовой акт, решение отменены или пересмотрены и перестали затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца. Названной нормой корреспондирует пункт 1 части 2 статьи 214 КАС РФ о праве суда прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Судом первой инстанции установлено и подтверждено материалами дела, что в период рассмотрения данного административного дела Приказ, утвердивший Инструкцию, признан утратившим силу приказом МВД России

от 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».

Нормативный правовой акт, действие которого прекращено, сам по себе основанием для возникновения прав и обязанностей не является и, следовательно, каких-либо нарушений охраняемых законом прав, свобод и интересов физических и юридических лиц не влечет, поэтому такой акт не подлежит проверке судом по правилам главы 21 КАС РФ.

Статья 213 КАС РФ в части 11 закрепляет, что 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.

Вопреки доводам Редкопа В.П. в частной жалобе суд первой инстанции, руководствуясь приведенным законоположением, проверил обстоятельства, которые могли бы свидетельствовать о применении Инструкции в отношении административного истца и нарушении его прав, свобод и законных интересов. Вывод суда об отсутствии обстоятельств, которые препятствовали бы прекращению производства по настоящему административному делу, является правомерным.

Как обоснованно указано в обжалуемом определении, 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 таких решений и действий не входит в предмет рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации по настоящему административному делу. При возникновении конкретного спора административный истец не лишен возможности обжаловать действия должностных лиц, указав в обоснование своих требований на невыполнение ими нормативных правовых предписаний, если полагает, что его права были нарушены.

Суд первой инстанции проверил доводы Редкопа В.П. о характере Инструкции и несоблюдении порядка ее государственной регистрации и официального опубликования. Проанализировав положения Инструкции, суд пришел к верному выводу о том, что она не устанавливает правовой статус организаций, не содержит правовых норм, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, не имеет межведомственного характера.

Инструкция, как следует из ее содержания, распространяет свое действие на МВД России, его территориальные органы и подведомственные ему организации, уполномоченные на проведение мероприятий по осуществлению архивного хранения документов в органах внутренних дел, и не является обязательной для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему МВД России.

Являясь ведомственным правовым документом (локальным актом), Приказ, утвердивший Инструкцию, не подлежал государственной регистрации в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, и официально опубликованию в порядке, предусмотренном Указом 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».

Вопреки утверждениям Редекопа В.П. в частной жалобе судом первой инстанции правильно определены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, в обжалуемом определении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда соответствуют действующему законодательству и пункту 25 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», на который указывает административный истец в частной жалобе.

Довод частной жалобы о том, что настоящее дело не подсудно Верховному Суду Российской Федерации и рассмотрено с нарушением правил подсудности, ошибочен, поскольку в обжалуемом определении вывод суда о том, что оспариваемый акт не носит нормативного правового характера, отсутствует.

Предусмотренных статьей 310 КАС РФ оснований для отмены определения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 315, 316 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2025 г. оставить без изменения, частную жалобу Редекопа Владимира Петровича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.Н. Александров

А.П. Киселев