



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-292

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

15 августа 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Тютин Д.В.

при секретаре  
с участием прокурора

Иванове В.Н.  
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Леонтьева Олега Ивановича о признании частично недействующими абзаца седьмого пункта 16, абзаца второго пункта 34 Порядка проведения служебных проверок в Следственном комитете Российской Федерации, утвержденного приказом Следственного комитета Российской Федерации от 24 мая 2021 г. № 77,

по апелляционной жалобе Леонтьева О.И. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2023 г. по делу № АКПИ23-389, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., возражения представителя Следственного комитета Российской Федерации Широковой Е.В. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

приказом Следственного комитета Российской Федерации (далее также – Следственный комитет) от 24 мая 2021 г. № 77, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 6 июля 2021 г., регистрационный номер 64131, и в этот же день размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), утвержден Порядок проведения служебных проверок в Следственном комитете Российской Федерации (далее – Порядок).

Пункт 16 Порядка, перечисляя права сотрудника Следственного комитета, в отношении которого или по обращению которого проводится служебная проверка, относит к ним право по окончании служебной проверки знакомиться с заключением и другими материалами в части, его касающейся (абзац седьмой).

Пункт 34 Порядка закрепляет, что сотрудник Следственного комитета (руководитель комиссии), проводивший служебную проверку, не позднее пяти рабочих дней со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки направляет сотруднику Следственного комитета, в отношении которого или по обращению которого проводилась служебная проверка, письменное уведомление от своего имени об окончании служебной проверки и ее результатах. Одновременно в уведомлении разъясняется порядок ознакомления с материалами и заключением по результатам служебной проверки (абзац первый).

По письменному ходатайству сотрудника Следственного комитета, в отношении которого или по обращению которого она проводилась, сотрудник Следственного комитета, проводивший служебную проверку (член комиссии), либо иной сотрудник Следственного комитета по поручению руководителя управления кадров или руководителя, назначившего служебную проверку, представляет для ознакомления указанному сотруднику Следственного комитета заключение и другие материалы служебной проверки в части, его касающейся, с учетом имеющихся ограничений (с соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о защите персональных данных, а также сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну) (абзац второй).

Леонтьев О.И. оспорил в Верховном Суде Российской Федерации абзац седьмой пункта 16, абзац второй пункта 34 Порядка в той мере, в какой право сотрудника Следственного комитета, в отношении которого или по обращению которого проведена служебная проверка, по окончании служебной проверки знакомиться с заключением и другими материалами в части, его касающейся, поставлено в зависимость от его статуса (действующий сотрудник или нет). По мнению административного истца, данные положения противоречат части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации, обязывающей органы государственной власти и их должностных лиц обеспечить каждому

возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Леонтьев О.И. ссылался на то, что после увольнения со службы в следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Ульяновской области он обращался с ходатайствами об ознакомлении с заключениями и материалами ранее проведенных служебных проверок, однако ему было в этом отказано на основании оспариваемых норм.

В письменных возражениях и отзыве на административный иск Следственный комитет и Минюст России полагали, что Порядок утвержден федеральным государственным органом в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2023 г. в удовлетворении заявленного Леонтьевым О.И. требования отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец подал апелляционную жалобу, в которой просит его изменить, дополнив резолютивную часть указанием на то, что истолкование должностными лицами Следственного комитета на практике абзаца седьмого пункта 16, абзаца второго пункта 34 Порядка, в результате которого ознакомление с заключениями по результатам служебных проверок и их материалами лиц, уволенных из Следственного комитета, не предусмотрено, не соответствует истолкованию оспариваемых норм, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов. По мнению Леонтьева О.И., при рассмотрении настоящего административного дела установлено, что применение оспариваемых положений на практике не соответствует их истолкованию, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов. Между тем при вынесении обжалуемого решения суд первой инстанции не исполнил возложенную на него частью 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обязанность указать на это в мотивировочной и резолютивной частях решения.

В возражениях на апелляционную жалобу Следственный комитет считает, что при рассмотрении данного административного дела все юридически значимые обстоятельства судом первой инстанции выяснены и отражены в обжалуемом решении, судом дан подробный правовой анализ оспариваемых положений, всем доводам административного истца дана надлежащая оценка, процессуальных нарушений не допущено.

В отзыве на апелляционную жалобу Минюст России поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, и просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия его представителя.

В заседание суда апелляционной инстанции Леонтьев О.И., извещенный о времени и месте судебного разбирательства надлежащим образом, не явился, просил о рассмотрении апелляционной жалобы в его отсутствие.

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

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в пункте 1 части 2 статьи 215 предусматривает в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая в удовлетворении заявленного Леонтьевым О.И. требования, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Порядка частично недействующим отсутствует.

Согласно статье 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» Следственный комитет Российской Федерации является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства, а также иные полномочия, установленные федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации (части 1, 2).

Председатель Следственного комитета наделен федеральным законодателем полномочиями по изданию обязательных для исполнения всеми сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками Следственного комитета приказов, распоряжений, указаний, по утверждению положений и инструкций, регулирующих вопросы организации деятельности системы Следственного комитета и порядок реализации отдельных мер материального и социального обеспечения указанных лиц (пункт 2 части 4 статьи 13 названного закона).

Кроме того, пунктом 43 Положения о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38, закреплено, что председатель Следственного комитета издает нормативные правовые акты Следственного комитета, в том числе совместно с руководителями государственных органов (подпункт 8); устанавливает в пределах своих полномочий порядок проведения служебных проверок в отношении сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников Следственного комитета (абзац восьмой подпункта 9).

Как обоснованно указано в обжалуемом решении, Порядок издан Следственным комитетом во исполнение предоставленных полномочий, с соблюдением правил введения в действие нормативного правового акта.

В силу статьи 15 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» служба в Следственном комитете является федеральной государственной службой, которую проходят сотрудники Следственного комитета в соответствии с этим законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Сотрудники

Следственного комитета являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по замещаемой должности федеральной государственной службы с учетом особенностей, предусмотренных данным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На сотрудников Следственного комитета (кроме военнослужащих) распространяется трудовое законодательство с особенностями, предусмотренными указанным законом (части 1–3).

При этом названный закон, раскрывая основные используемые в нем понятия, под сотрудниками Следственного комитета понимает руководителей следственных органов Следственного комитета, следователей, а также других должностных лиц Следственного комитета, имеющих специальные или воинские звания либо замещающих должности, по которым предусмотрено присвоение специальных или воинских званий (пункт 5 статьи 4).

Регламентируя процедуру проведения служебных проверок в отношении сотрудников Следственного комитета, Порядок к одному из оснований для проведения служебной проверки относит наличие данных, позволяющих полагать, что в действиях сотрудника Следственного комитета имеются признаки дисциплинарного проступка, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником Следственного комитета своих трудовых (должностных) обязанностей (подпункт 1 пункта 1).

Копия заключения по результатам служебной проверки, проведенной в следственных органах (за исключением военных) Следственного комитета, в 10-дневный срок с момента его утверждения вместе с копией приказа о принятом по результатам служебной проверки решении направляется в управление кадров (абзац первый пункта 33 Порядка).

Материалы служебной проверки должны быть пронумерованы и прошиты с составлением описи, которая подписывается сотрудником Следственного комитета, проводившим служебную проверку (членом комиссии), и храниться в условиях, исключающих несанкционированный доступ к ним любых лиц. В следственных органах и учреждениях Следственного комитета учет и хранение материалов служебной проверки осуществляются у сотрудников Следственного комитета, назначенных ответственными за хранение таких материалов согласно распоряжениям руководителей соответствующих следственных органов и учреждений Следственного комитета (пункт 36 Порядка).

Согласно Конституции Российской Федерации каждый на основе принципа равенства (части 1, 2 статьи 19) имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (часть 4 статьи 29). Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если

иное не предусмотрено законом (часть 2 статьи 24). Указанные конституционные права и свободы не являются абсолютными и могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты иных конституционно значимых ценностей, включая права и законные интересы других лиц, а также безопасность государства (часть 3 статьи 55); кроме того, в силу общеправового принципа недопустимости злоупотребления правом при реализации указанных прав не должно допускаться ущемление прав и свобод иных лиц (часть 3 статьи 17). При этом Конституция Российской Федерации относит информацию, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных к ведению Российской Федерации (пункты «и», «м» статьи 71), по предметам которого принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (часть 1 статьи 76).

Исходя из приведенных конституционных положений в их взаимосвязи, суд первой инстанции верно пришел к выводу о том, что право физического или юридического лица (в лице его представителя) на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и обязанности этого лица, может быть ограничено лишь на основании прямого указания на это в федеральном законе и при соблюдении требования соразмерности (справедливости), в том числе в интересах неразглашения сведений, составляющих государственную тайну, а равно иные виды охраняемых законом тайн.

Изложенное подтверждается ранее сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позицией о том, что вся иная информация, помимо той, которая, исходя из Конституции Российской Федерации и федеральных законов, может быть отнесена к сведениям ограниченного доступа, в силу непосредственного действия части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации должна быть доступна лицу, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты (постановление от 18 февраля 2000 г. № 3-П).

Для того чтобы сотрудник Следственного комитета (в том числе ранее проходивший службу в Следственном комитете) мог эффективно реализовать свое право на обжалование решения, принятого по результатам служебной проверки, – в случае, если он сочтет его незаконным и нарушающим его права, – он должен иметь возможность ознакомиться с материалами, собранными в ходе служебной проверки и отсутствующими в его распоряжении, на которых основывается такое решение.

Оспариваемыми предписаниями Порядка предусмотрено право сотрудника Следственного комитета, в отношении которого или по обращению которого проводилась служебная проверка, на ознакомление с ее материалами в части, его касающейся.

При этом, как правомерно указано в обжалуемом судебном акте, Порядок не ограничивает лиц, ранее состоявших на службе в Следственном комитете, в праве на ознакомление с заключением и другими материалами служебной проверки в части, в которой данные материалы не содержат государственной или иной охраняемой законом тайны.

Следовательно, в целях обеспечения права на эффективное оспаривание результатов служебной проверки как в административном, так и в судебном порядке лицу должна быть гарантирована вытекающая из принципов состязательности и равноправия сторон спора возможность доступа к документам и материалам, положенным в основание оспариваемого решения, а равно фиксации содержащихся в них сведений.

Из содержания оспариваемых предписаний и абзаца первого пункта 34 Порядка следует обязанность представителя нанимателя письменно уведомлять о результатах проведенной проверки непосредственно сотрудника Следственного комитета, а при наличии его письменного ходатайства, подача которого не ограничена каким-либо сроком, – знакомить с материалами служебной проверки. В случае спора в суде бремя доказывания обстоятельств, свидетельствующих о соблюдении указанной обязанности, возлагается на представителя нанимателя.

В апелляционной жалобе административный истец утверждает, что суд первой инстанции при вынесении решения должен был применить часть 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, согласно которой в случае, если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта. Между тем по настоящему административному делу, рассматриваемому в рамках абстрактного нормоконтроля, не имеется необходимой совокупности данных о том, что применение на практике Порядка в оспариваемой части не соответствует его истолкованию, выявленному судом с учетом места этого акта в системе нормативных правовых актов.

Ссылку в дополнении к апелляционной жалобе на то, что вопреки пункту 2 части 4 статьи 215 поименованного кодекса в резолютивной части решения суда не указано на опубликование решения или сообщения о его принятии, нельзя признать состоятельной. Исходя из содержания пункта 44 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» обязательность

такого опубликования касается решений суда, которыми нормативные правовые акты признаны полностью или частично недействующими.

Установив, что абзац седьмой пункта 16, абзац второй пункта 34 Порядка в оспариваемой части правовым нормам большей юридической силы не противоречат, суд первой инстанции правильно отказал в удовлетворении заявленного требования (пункт 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Предусмотренные статьей 310 названного кодекса основания для изменения обжалуемого решения в апелляционном порядке отсутствуют.

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

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Леонтьева Олега Ивановича – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин