



# **ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № АПЛ20-302

## **АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

г. Москва

10 сентября 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Крупнова И.В., Рыженкова А.М.

при секретаре Горбачевой Е.А., с участием прокурора Дворцова С.В. рассмотрела в открытом судебном заседании в апелляционном порядке административное дело по административному исковому заявлению Васюхина Максима Владимировича о признании недействующей Инструкции о порядке согласования оформления, учета, хранения и выдачи загранпаспортов, выезда из Российской Федерации военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих и иных работников военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, осведомленных в сведениях, составляющих государственную тайну, утвержденной приказом заместителя Председателя Следственного комитета Российской Федерации - руководителя Главного военного следственного управления от 29 марта 2017 г. № 41 (с изменениями, внесенными приказом от 12 октября 2018 г. № 94),

по апелляционной жалобе административного ответчика на решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2020 г. (дело № ВКА-ПИ20-9), которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Крупнова И.В., выступление представителя Следственного комитета Российской Федерации Широковой Е.В., представителей Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации Гончарен-

ко С.И. и Терещенко В.С., поддержавших доводы апелляционной жалобы, и заключение прокурора Дворцова С.В., полагавшего апелляционную жалобу обоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

приказом заместителя Председателя Следственного комитета Российской Федерации - руководителя Главного военного следственного управления от 29 марта 2017 г. № 41 (с изменениями, внесенными приказом от 12 октября 2018 г. № 94) утверждена Инструкция о порядке согласования оформления, учета, хранения и выдачи заграничных паспортов, выезда из Российской Федерации военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих и иных работников военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, осведомленных в сведениях, составляющих государственную тайну, (далее – Инструкция).

Васюхин М.В., утверждая, что за нарушение определенного Инструкцией порядка учета, хранения и выдачи заграничных паспортов, он был привлечен к дисциплинарной ответственности, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Инструкции недействующей. Данный нормативный правовой акт не прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально не опубликован. Положения Инструкции, возлагая на административного истца обязанности, не предусмотренные действующим законодательством, ограничивают его права на свободу передвижения и владение заграничным паспортом.

В письменных возражениях представители Главного военного следственного управления и Следственного комитета Российской Федерации Гончаренко С.И. и Терещенко В.С. указали, что оспариваемая Инструкция является организационно-распорядительным документом, содержащиеся в ней предписания направлены на исполнение актов законодательства и они дублируют имеющиеся правовые нормы в нормативных правовых актах, имеющих большую юридическую силу.

В письменном отзыве Министерство юстиции Российской Федерации указало, что Инструкция обладает нормативными свойствами и является по своей сути нормативным правовым актом, в связи с чем подлежала государственной регистрации. Кроме того, структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Вместе с тем Инструкция утверждена руководителем Главного военного следственного управления.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2020 г. административное исковое заявление удовлетворено. Приказ заместителя Председателя Следственного комитета Российской Федерации - руководителя Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации от 29 марта 2017 г. № 41 (с изменениями, внесен-

ными приказом от 12 октября 2018 г. № 94) об утверждении Инструкции о порядке согласования оформления, учета, хранения и выдачи заграничных паспортов, выезда из Российской Федерации военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих и иных работников военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, осведомленных в сведениях, составляющих государственную тайну, признан недействующим со дня издания. В пользу Васюхина Максима Владимировича с Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации взысканы судебные расходы по оплате государственной пошлины при обращении в суд в размере 300 рублей.

В обоснование решения суд указал, что оспариваемая Инструкция обладает существенными признаками нормативного правового акта, поэтому в силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 4 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», положений Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 и постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 подлежала государственной регистрации и официальному опубликованию. Кроме того, руководитель Главного военного следственного управления не наделен правом издания нормативных правовых актов, следовательно, Инструкция издана неправомочным должностным лицом.

В апелляционной жалобе административный ответчик, утверждая о неправильном определении судом обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствии выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела, а также неправильном применении норм материального и процессуального права, просит решение суда отменить и передать административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, к подсудности которого оно отнесено законом, либо принять новое решение об отказе в удовлетворении требований Васюхина М.В.

В обоснование указывается, что судом нарушена подсудность административного дела. Инструкция не является нормативным правовым актом Следственного комитета Российской Федерации, а относится к организационно-распорядительным документам руководителя Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации, поэтому административное дело, по мнению административного ответчика, подлежит рассмотрению гарнизонным военным судом.

Суд необоснованно применил Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, к оценке организационно-распорядительного документа руководителя Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации.

Суд пришел к ошибочному выводу о несоответствии правовых норм Инструкции требованиям законодательства, обладающим большей юридиче-

ской силой.

В возражениях на апелляционную жалобу Васюхин М.В., указывая на отсутствие нарушений норм материального и процессуального права, просит апелляционную жалобу оставить без удовлетворения.

Васюхин М.В. о месте и времени судебного заседания извещен в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явился, заявив ходатайство об участии в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оставила без удовлетворения указанное ходатайство, поскольку оснований, предусмотренных статьей 142 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется. При этом учтено, что дело разрешается в порядке абстрактного нормоконтроля, суд располагает подробными письменными объяснениями административного истца.

Проверив материалы дела и доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия не находит оснований к отмене решения суда.

В соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Следственного комитета Российской Федерации.

По делу установлено, что Главное военное следственное управление является подразделением центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации, поэтому проверка законности издания этим органом нормативного правового акта находится в компетенции Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно пункту 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, в частности, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу.

Проанализировав содержание оспариваемой Инструкции, суд пришел к обоснованному выводу, что она обладает признаками нормативного правового акта, поскольку в ней установлены правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование правоотношений, свя-

занных с порядком выезда военнослужащих и сотрудников военных следственных органов Следственного комитета за границу, оформления, учета и хранения их заграничных паспортов. С данным выводом согласуется и правовая позиция Министерства юстиции Российской Федерации, представленная суду в ходе рассмотрения дела.

Определяя порядок проведения указанных мероприятий, Инструкция путем введения дополнительных новых правовых норм конкретизирует положения нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, в частности постановления 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 и федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба», применительно к военнослужащим, федеральным государственным служащим и иным работникам военных следственных органов Следственного комитета с учетом специфики прохождения ими службы (работы) и соблюдения требований о защите государственной тайны в военных следственных органах.

С учетом этого оснований утверждать, что Инструкция носит организационно-распорядительный характер, не имеется.

В соответствии с подпунктом 8 пункта 43 Положения о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38, право издания нормативных правовых актов принадлежит Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

Согласно части 4 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» нормативные правовые акты Следственного комитета, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации и опубликованию в порядке, установленном для государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, судом первой инстанции обоснованно применены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее - Правила).

Нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности, собственноручно, а созданные в форме электронных документов, - с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи. Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус органи-

заций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункты 9, 10, 17 Правил).

Согласно пунктам 8, 9 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» 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.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Официальным опубликованием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» ([www.rg.ru](http://www.rg.ru)), функционирование которого обеспечивает федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты».

Акты, не прошедшие государственную регистрацию, 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 (пункт 40 постановления Плену-

ма Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50).

Руководствуясь приведенными положениями законодательства, регулирующими вопросы принятия и введения в действие нормативных правовых актов федеральных государственных органов, суд первой инстанции, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт издан неправомочным должностным лицом, официально не опубликован и не прошел государственную регистрацию, пришел к правильному выводу о признании приказа заместителя Председателя Следственного комитета Российской Федерации - руководителя Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации от 29 марта 2017 г. № 41 (с изменениями, внесенными приказом от 12 октября 2018 г. № 94) недействующим со дня его издания.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе, решение не содержит выводов о несоответствии правовых норм Инструкции актам законодательства, имеющим большую юридическую силу.

Несоблюдение порядка принятия и введения в действие нормативного правового акта свидетельствует об отсутствии у него юридической силы, поэтому установление судом данных нарушений является достаточным для признания акта недействующим.

При таких обстоятельствах у суда не имелось оснований для проведения проверки соответствия оспариваемых норм положениям законодательства, имеющим большую юридическую силу.

Предусмотренные статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

#### **определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Судьи

И.В. Крупнов

А.М. Рыженков