

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-9

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

24 февраля 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.
Шолгиной Н.И.

при секретаре

с участием прокурора

Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Шевкунова Ивана Александровича о признании недействующей формы 2 приложения к Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 63 (далее также – Инструкция),

по апелляционной жалобе Шевкунова И.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2021 г. (дело № АКПИ21-809), которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации Костиной Ю.А., Пестерева И.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 63 утверждена Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной тайне. Инструкция определяет порядок допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации (далее также – граждане) к государственной тайне и формы учетной документации, необходимой для оформления такого допуска.

Формы учетной документации, в том числе форма 2 «Примерное содержание обязательств граждан перед государством по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне» (далее – форма 2 приложения к Инструкции), содержатся в приложении к Инструкции.

Шевкунов И.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующей формы 2 приложения к Инструкции, ссылаясь в обоснование заявленного требования на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта противоречат взаимосвязанным положениям абзаца третьего части 1 статьи 23 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон о государственной тайне) и пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации, образуют необоснованно широкие пределы применения, нарушают его права, свободы и законные интересы, гарантированные статьей 6 Европейской конвенции по правам человека, Конституцией Российской Федерации, ее статьями 17 (часть 2), 18, 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 52, 53, 55 и 125 (часть 6), в той мере, в какой содержащаяся в них норма по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, вызывает неоднозначное толкование ввиду имеющейся неопределенности в вопросе о том, какие именно действия необходимо совершать должностному лицу по существу принятия на себя обязательства, а также от каких действий необходимо воздерживаться при работе со сведениями, составляющими государственную тайну. По мнению административного истца, оспариваемый акт принят с нарушением порядка, предусмотренного статьей 20 Закона о государственной тайне, Указом Президента Российской Федерации от 6 октября 2004 г. № 1286 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны», без участия Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

Как указано в административном иске, решениями начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации – первого заместителя Министра обороны Российской Федерации и начальника Краснодарского высшего военного училища имени генерала армии Штеменко С.М. за однократное нарушение обязательств, связанных с защитой государственной тайны, административному истцу был прекращен доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, с последующим увольнением с военной службы. В удовлетворении заявления об оспаривании

действий указанных должностных лиц Шевкунову И.А. было отказано решением Южного окружного военного суда от 20 января 2020 г. (административное дело № 3а-1/2020), чем нарушены его права и охраняемые законом интересы.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Шевкунову И.А. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Ссылается на то, что обжалуемое решение вынесено с нарушением норм материального и процессуального права, с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для административного дела, и поэтому подлежит безусловной отмене. Шевкунов И.А. также указывает, что был лишен права на ознакомление с материалами административного дела, доказательствами, представленными другими участниками процесса, в частности с заключением Министерства юстиции Российской Федерации от 21 июля 2009 г. № 09/8379-аф и решением Межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 21 мая 2009 г. № 166, что дело рассмотрено в отсутствие административного истца, несмотря на то, что он заблаговременно направил суду ходатайство об отложении судебного разбирательства.

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

Разрешая административное дело, суд первой инстанции обоснованно признал несостоятельными доводы административного истца относительно отсутствия у Правительства Российской Федерации полномочий самостоятельно осуществлять правовое регулирование отношений, связанных с защитой государственной тайны.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации были закреплены в статье 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона о государственной тайне Правительство Российской Федерации организует исполнение данного закона.

В силу статьи 25 Закона о государственной тайне порядок доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну, устанавливается нормативными документами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Таким образом, Правительство Российской Федерации во исполнение предоставленных федеральным законодателем полномочий постановлением от 6 февраля 2010 г. № 63 утвердило оспариваемую инструкцию (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 октября 2021 г. № 1793).

Нормативный правовой акт официально опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 15 февраля 2010 г., № 7.

Форма 2 приложения к Инструкции предусматривает информирование гражданина при оформлении на соответствующую должность в организации о том, что по роду своей деятельности и обязанностям он будет допущен к государственной тайне и добровольно принимает на себя обязательства соблюдать требования законодательства Российской Федерации о государственной тайне, а также об ответственности за нарушение этих требований, режима секретности.

Правомерен вывод суда первой инстанции о том, что содержание приведенной формы соответствует законодательству Российской Федерации о государственной тайне, направлено на ее сохранение, имеет целью обеспечение режима секретности составляющих государственную тайну сведений и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца.

Понятие государственной тайны дано в статье 2 Закона о государственной тайне.

Государственная тайна – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Регулируя отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, Закон о государственной тайне в статье 21 устанавливает, что допуск должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке. Допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне предусматривает: принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну; согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии со статьей 24 данного закона; письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий; определение видов, размеров и порядка предоставления социальных гарантий, предусмотренных названным законом; ознакомление с нормами законодательства Российской Федерации о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение; принятие решения руководителем органа государственной

власти, предприятия, учреждения или организации о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственную тайну.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет военную службу как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства (статья 6).

Определяя статус военнослужащих, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» в статье 7 предусматривает, что военнослужащие, реализуя право на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации, не вправе разглашать государственную или иную охраняемую законом тайну.

Условия прекращения допуска гражданина к государственной тайне определены в статье 23 Закона о государственной тайне. К таким условиям (случаям) закон относит, в частности, однократное нарушение взятых на себя предусмотренных трудовым договором (контрактом) обязательств, связанных с защитой государственной тайны.

В силу пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности.

С учетом приведенных законоположений суд пришел к правильному выводу о том, что доводы административного истца о противоречии формы 2 приложения к Инструкции нормам законодательства Российской Федерации о государственной тайне, Гражданского кодекса Российской Федерации не могут служить поводом для удовлетворения административного иска, как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

Положения нормативного правового акта имеют иной предмет правового регулирования, поскольку определяют вопросы, связанные с процедурой оформления права лиц на доступ к государственной тайне, с порядком оформления принимаемых лицами обязательств по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне, перечисляют такие обязательства и не содержат коррупционных факторов.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определяет, что коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения

исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (статья 1).

Согласно заключению антикоррупционной экспертизы Министерства юстиции Российской Федерации от 21 июля 2009 г. № 09/8379-АФ проект инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне коррупциогенные факторы не содержит.

Выводы в обжалуемом решении о соблюдении порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта и его соответствии нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, являются обоснованными.

В соответствии с частью 2 статьи 20 Закона о государственной тайне Межведомственная комиссия по защите государственной тайны является коллегиальным органом, координирующим деятельность органов государственной власти по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных и методических документов, обеспечивающих реализацию законодательства Российской Федерации о государственной тайне, к полномочиям которой не отнесено обязательное согласование проектов документов Правительства Российской Федерации, в том числе касающихся вопроса допуска граждан к государственной тайне.

Вместе с тем Межведомственная комиссия по защите государственной тайны решением от 21 мая 2009 г. № 166 одобрила проект инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне.

Установив, что Инструкция в оспариваемой части соответствует действующему законодательству, суд первой инстанции в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации принял правильное решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Довод апелляционной жалобы Шевкунова И.А. о наличии противоречий в толковании и применении судом процессуальных норм лишен правовых оснований и отмену судебного решения не влечет.

Ссылка на обоснование апелляционной жалобы на неудовлетворение письменного ходатайства административного истца об отложении судебного разбирательства, что, по его мнению, является безусловным основанием для отмены обжалуемого судебного акта, основана на ошибочном толковании норм действующего процессуального законодательства.

Как следует из протокола судебного заседания от 8 декабря 2021 г., ходатайство Шевкунова И.А. об отложении судебного заседания рассмотрено судом и оставлено без удовлетворения.

В соответствии с частью 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации лица, участвующие в деле об оспаривании нормативного правового акта, их представители извещаются о

времени и месте судебного заседания, однако их неявка в судебное заседание не является препятствием к рассмотрению административного дела.

Частью 7 названной статьи предусмотрено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет все необходимые обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела об оспаривании нормативного правового акта в полном объеме.

То обстоятельство, что административный истец не был ознакомлен с заключением Министерства юстиции Российской Федерации от 21 июля 2009 г. № 09/8379-аф и решением Межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 21 мая 2009 г. № 166, не может повлечь отмену обжалуемого решения, так как на выводы о законности оспариваемого в части нормативного правового акта оно не влияет.

Довод административного истца в апелляционной жалобе о том, что он не был ознакомлен с доказательствами по делу, представленными другими лицами, участвующими в деле, не свидетельствует о незаконности решения суда, так как при проверке законности нормативного правового акта полностью или в части фактические обстоятельства по делу, как правило, судом не собираются и доказательства не исследуются ввиду отсутствия спора о субъективных правах и обязанностях.

Вопреки утверждению Шевкунова И.А. о том, что суд рассмотрел дело в его отсутствие, в то время как он не был извещен о дате и времени судебного заседания, в материалах административного дела имеются сведения о надлежащем извещении административного истца, а также его представителя. Вопрос о возможности рассмотрения дела о признании Инструкции в оспариваемой части недействующей в отсутствие надлежаще извещенного административного истца был судом разрешен, что отражено в протоколе судебного заседания.

Правовых доводов, свидетельствующих о незаконности обжалуемого судебного решения, апелляционная жалоба не содержит.

При рассмотрении и разрешении административного дела судом правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а изложенные судом выводы соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.


Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

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

определила:


решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Шевкунова Ивана Александровича – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



О.Н. Нефедов