ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-809

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 8 декабря 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.
судей Верховного Суда Российской Федерации Кириллова В.С.
Назаровой А.М.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Засеевой Э.С.,

рассмотрев 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,

установил:

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

Гражданин Шевкунов И.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании

недействующей формы 2 приложения к Инструкции, ссылаясь 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-I «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, поскольку содержит неопределенность 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 с соблюдением принципа объективной обоснованности, направленности на конституционно значимые цели и соразмерности этим целям. Кроме того, оспариваемые нормы приняты с нарушением порядка, предусмотренного статьей 20 Закона Российской Федерации «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 указывает административный истец, решениями начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации – первого заместителя Министра обороны Российской Федерации и начальника Краснодарского высшего военного училища имени генерала армии [redacted] Ш[redacted] за однократное нарушение им взятых на себя обязательств, связанных с защитой государственной тайны, ему был прекращен допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, с последующим увольнением с военной службы. Решением Южного окружного военного суда от 20 января 2020 г. по административному делу № 3а-1/2020 ему отказано в удовлетворении административного искового заявления об оспаривании действий поименованных должностных лиц, связанных с лишением допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, привлечением к дисциплинарной ответственности, досрочным увольнением с военной службы и исключением из списков личного состава военного училища. Из названного решения не следует, что им были совершены действия или допущено виновное бездействие, явно выходящие за рамки принимаемых командованием военного училища разумных мер по обеспечению защиты государственной тайны.

По мнению административного истца, положениями Инструкции не предусмотрено участие Межведомственной комиссии по защите государственной тайны в решении вопросов прекращения допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. Проект Инструкции не направлялся Межведомственной комиссии по защите государственной тайны и с ней не согласован.

Административный истец Шевкунов И.А. и его представитель Дмитриев О.П. о месте и времени судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание не явились.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации (поручение от 30 сентября 2021 г. № ДГ-П4-13651).

Представители административного ответчика Правительства Российской Федерации Костина Ю.А., Пестерев И.П. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного ответчика Правительства Российской Федерации Костиной Ю.А., Пестерева И.П., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

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 содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Согласно пункту 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» Правительство Российской Федерации организует исполнение названного Закона. В силу статьи 25 поименованного Закона порядок доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну, устанавливается нормативными документами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Во исполнение предоставленных федеральным законодателем полномочий постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 63 утверждена Инструкция (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 октября 2021 г. № 1793).

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

С учетом изложенного доводы административного истца о том, что Правительство Российской Федерации не уполномочено самостоятельно осуществлять правовое регулирование отношений, связанных с защитой государственной тайны, являются несостоятельными.

Содержание формы 2 приложения к Инструкции предусматривает информирование гражданина при оформлении на соответствующую должность в организации, 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. Изложенное выше 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.

Согласно Закону Российской Федерации «О государственной тайне» государственная тайна – это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации (статья 2).

Регулируя отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, Закон Российской Федерации «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 федеральную государственную службу, представляющую 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.

Доводы административного истца о противоречии формы 2 приложения к Инструкции нормам законодательства Российской Федерации о государственной тайне, Гражданского кодекса Российской Федерации не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Так, Закон Российской Федерации «О государственной тайне» в статье 23 определяет условия прекращения допуска гражданина к государственной тайне, к которым отнесено однократное нарушение им 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.

Оспариваемые 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 коррупциогенных факторов.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определяет, что коррупциогенными 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).

По 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.

В соответствии с частью 2 статьи 20 Закона Российской Федерации «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.

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.

При таких обстоятельствах доводы административного истца о нарушении порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта являются несостоятельными.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления 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, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации — Н.С. Романенков

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации — В.С. Кириллов

А.М. Назарова