



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-225

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

5 июня 2017 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.  
Сибиле Г.В.  
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Кобцевой Л. [ ] И [ ], Тульской Е. [ ] Б. [ ] о признании недействующим приказа Федеральной таможенной службы от 20 июня 2012 г. № 1212 «Об утверждении Инструкции по организации пропускного и внутриобъектового режимов на объектах таможенной инфраструктуры»,

### УСТАНОВИЛ:

приказом Федеральной таможенной службы от 20 июня 2012 г. № 1212 утверждена Инструкция по организации пропускного и внутриобъектового режимов на объектах таможенной инфраструктуры (далее – Приказ, Инструкция соответственно).

Приказами Федеральной таможенной службы от 14 января 2014 г. № 22, от 9 июня 2014 г. № 1065 и от 13 августа 2014 г. № 1515 в Инструкцию внесены изменения и дополнения.

Кобцева Л.И. и Тульская Е.Б. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением о признании недействующим Приказа, ссылаясь на то, что он содержит нормативные правовые положения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, не был зарегистрирован и официально опубликован. Свои требования они мотивируют тем, что положения Инструкции, устанавливающие запрет на проведение звукозаписи, фото-, кино- и видеосъёмки без разрешения начальника (заместителя начальника) таможенного органа, осуществляющего служебную деятельность на соответствующем объекте, были применены при рассмотрении Шереметьевской таможней дела об административном правонарушении № 10005000-3414/2015, в результате чего Кобцевой Л.И., представляющей интересы Тульской Е.Б., запретили использовать ноутбук. По мнению административных истцов, применение незарегистрированного и неопубликованного нормативного правового акта нарушает их права и законные интересы, поскольку участники таможенных правоотношений лишены возможности ознакомления с материалами по делу об административном правонарушении с помощью средств звукозаписи и фотосъёмки в соответствии со статьёй 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, частью 5 статьи 11 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В письменных возражениях Федеральная таможенная служба указывает, что оспариваемый приказ не затрагивает права, свободы и обязанности человека и гражданина, не устанавливает правовой статус организаций и не имеет межведомственного характера, а представляет собой организационный акт, изданный фактически для целей организации пропускного и внутриобъектового режимов на объектах таможенной инфраструктуры, содержащиеся в нём положения не обладают признаками нормативного правового акта; как акт, направленный на организацию исполнения собственных решений Федеральной таможенной службы, Приказ не подлежал направлению на государственную регистрацию.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменных объяснениях считает, что Приказ с внесёнными в него изменениями носит организационный внутриведомственный характер и не подлежал представлению на государственную регистрацию, поэтому полагает требование административных истцов не подлежащим удовлетворению.

В судебном заседании административный истец Кобцева Л.И., действующая в своих интересах и уполномоченная представлять интересы административного истца Тульской Е.Б., поддержала заявленное требование.

Представители Федеральной таможенной службы Маслова Е.А., Ковалевская М.В. и представитель Министерства юстиции Российской Федерации Башилова В.Е. не признали административный иск.

Выслушав объяснения административного истца Кобцевой Л.И., являющейся также представителем административного истца Тульской Е.Б.,

возражения представителей Федеральной таможенной службы – Масловой Е.А., Ковалевской М.В., Министерства юстиции Российской Федерации – Башиловой В.Е., проверив оспариваемый нормативный акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации считает, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению.

В силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

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» предусмотрено, что 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 (пункт 8).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, издаваемом еженедельно государственным учреждением – издательством «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, и размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) (абзац первый пункта 9).

Пунктом 10 названного указа Президента Российской Федерации предписано, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.



В свою очередь, Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, предусмотрено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10).

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11).

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут (пункт 19).

Анализ содержания Приказа позволяет сделать вывод, что некоторые положения утверждённой им Инструкции, являющейся руководящим документом, определяющим единый порядок организации пропускного и внутриобъектового режимов на объектах таможенной инфраструктуры Российской Федерации (пункт 1), имеют нормативные предписания, адресованные неопределённому кругу лиц и рассчитанные на неоднократное применение, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Исходя из «Общих положений» Инструкции на объектах таможенной инфраструктуры устанавливаются пропускной и внутриобъектовый режимы (пункты 5, 7).

Под пропускным режимом (пункт 4 Инструкции) понимается порядок, обеспечиваемый совокупностью правил и мероприятий, исключающих возможность бесконтрольного входа (выхода) лиц, въезда (выезда) транспортных средств, вноса (выноса), ввоза (вывоза) грузов (материальных ценностей) на охраняемый объект (с охраняемого объекта).

Согласно её пункту 5 установление пропускного режима на объекте предусматривает определение порядка пропуска на объект (на охраняемые территории и в охраняемые здания) различных категорий посетителей, в том числе иностранных граждан и лиц, производящих строительные (ремонтные) работы или обеспечивающих жизнедеятельность данного объекта (подпункт 6); перечня предметов, запрещённых к проносу (провозу) на объект (подпункт 9); порядка оформления, учёта, выдачи, возврата и уничтожения временных, разовых, временных транспортных, разовых транспортных и материальных пропусков (подпункт 10); перечня документов, удостоверяющих личность

предъявителей временных, разовых, временных транспортных и разовых транспортных пропусков при их пропуске на объект (подпункт 12).

Пункт 6 устанавливает перечень документов, удостоверяющих личность. Инструкция закрепляет порядок пропуска посетителей по разовым (разовым транспортным) пропускам и без оформления пропусков (пункты 37–41), порядок пропуска иностранных граждан (пункты 42–47), оформление разовых пропусков, выдаваемых посетителям (пункты 76–80), а также общие правила внутриобъектового режима (пункты 98–103).

В частности, пункт 101 устанавливает общеобязательные требования, согласно которым на объектах запрещается проводить звукозапись, фото-, кино- и видеосъемку без разрешения начальника (заместителя начальника) таможенного органа, осуществляющего служебную деятельность на данном объекте, курить в местах, не оборудованных для этой цели, совершать действия, нарушающие (изменяющие) установленные режимы функционирования технических средств охраны и пожарной сигнализации, находиться в состоянии алкогольного опьянения и распивать спиртные напитки (абзацы второй, третий, пятый, шестой).

На основании пункта 102 на объекты запрещается проносить (провозить): огнестрельное, газовое и холодное оружие, боеприпасы к огнестрельному и газовому оружию, специальные средства, электрошоковые устройства, за исключением тех случаев, когда право на их пронос (провоз) на объект предоставлено законодательством Российской Федерации; взрывчатые и взрывоопасные вещества; пиротехнические устройства; отравляющие и токсичные вещества; горюче-смазочные и легковоспламеняющиеся (жидкости, материалы); ядовитые вещества; алкогольные напитки; наркотические и психотропные средства; крупногабаритные сумки, коробки, папка, дамская сумка – без класть, выходящую за рамки понятий: портфель, папка, дамская сумка – без осмотра; ёмкости, упаковки с нарушением оболочки, содержащие сыпучие материалы (жидкости); другие предметы (вещества), представляющие опасность для жизни и здоровья людей.

Изложенные положения сформулированы как нормативные правовые.

С учётом того, что Приказ содержит нормативные правовые положения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, он подлежал регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально опубликованию. Вместе с тем данные правила введения в действие нормативного правового акта Федеральной таможенной службы не соблюдены.

Утверждения Федеральной таможенной службы и Министерства юстиции Российской Федерации об исключительно организационном и внутриведомственном характере оспариваемого акта не могут быть признаны состоятельными, поскольку опровергаются его вышеприведённым содержанием.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об

оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим (в частности, несоблюдение предусмотренных правил введения нормативных правовых актов в действие), он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (пункт 17).

При таких обстоятельствах и в силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Приказ подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Согласно части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы. При подаче административного искового заявления административным истцом Кобцевой Л.И. уплачена государственная пошлина в размере 300 (трёхсот) рублей согласно чеку-ордеру от 4 марта 2017 г. Данные судебные расходы подлежат взысканию с Федеральной таможенной службы в пользу административного истца Кобцевой Л.И.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

#### решил:

административное исковое заявление Кобцевой Л.И., Тульской Е.Б. удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу приказ Федеральной таможенной службы от 20 июня 2012 г. № 1212 «Об утверждении Инструкции по организации пропускного и внутриобъектового режимов на объектах таможенной инфраструктуры».

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором должен быть опубликован оспоренный нормативный правовой акт.

Взыскать с Федеральной таможенной службы в пользу Кобцевой Л.И. расходы на уплату государственной пошлины в размере 300 (трёхсот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Ю.Г. Иваненко