



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ12-369

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

12 июля 2012 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Федина А.И.,
Горшкова В.В.,
Пирожкова В.Н.

при секретаре

Кулик Ю.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Земцова В. [REDACTED] Г. [REDACTED], Мельника Д. [REDACTED] Ю. [REDACTED], Юшты И. [REDACTED] А. [REDACTED] о признании недействующим пункта 41 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 7 декабря 2009 г. № 339,

по апелляционной жалобе заявителя Юшты И.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2012 г., которым в удовлетворении заявленного требования отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Федина А.И., объяснения Юшты И.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, объяснения представителя Федеральной миграционной службы Оганесяна А.Л., возражавшего против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение прокурора Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная миграционная служба (далее – ФМС России) приказом от 7 декабря 2009 г. № 339 утвердила Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (далее – Административный регламент). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 15 февраля 2010 г., регистрационный номер 16411, официально опубликован в «Российской газете» 5 марта 2010 г.

Раздел III Административного регламента регулирует административные процедуры, в том числе связанные с представлением документов, необходимых для получения или замены паспорта. Пунктом 41, входящим в этот раздел, предусмотрено, что по желанию гражданина на срок оформления паспорта должностными лицами или сотрудником подразделения, ответственным за приём документов, выдаётся справка о приёме документов на оформление паспорта в произвольной форме. По желанию гражданина на срок оформления паспорта сотрудником подразделения, ответственным за прием документов, выдается временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации по форме № 2П (приложение № 2 к Административному регламенту). Выдаваемые гражданам временные удостоверения личности гражданина Российской Федерации по форме № 2П регистрируются в журнале учёта временных удостоверений личности гражданина Российской Федерации по форме № 3П (приложение № 3 к Административному регламенту). Временным удостоверениям личности присваиваются порядковые номера, под которыми они зарегистрированы в журнале. Максимальный срок выполнения действия - 10 минут. При подаче заявления о выдаче (замене) паспорта в форме электронного документа с использованием Единого портала получение справки о приёме документов или временного удостоверения личности гражданина Российской Федерации возможно только при его личном посещении подразделения после присвоения заявлению статуса «Принято».

Земцов В.Г., Мельник Д.Ю., Юшта И.А. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением, уточнённым в процессе производства по делу, о признании недействующим пункта 41 Административного регламента в части, не допускающей выдачу гражданам Российской Федерации по их желанию временного удостоверения личности по форме № 2П в случаях, когда они по религиозным причинам не обращаются за оформлением и получением паспорта гражданина Российской Федерации. В обоснование заявленного требования сослались на то, что Административный регламент в оспариваемой части противоречит статьям 2, 4, 7, 15, 18, 26, 28, 55 Конституции Российской Федерации, статьям 17, 19, 20, 22, 150 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 3 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2012 г. в удовлетворении данного заявления отказано.

В апелляционной жалобе заявитель Юшта И.А. просит указанное решение суда отменить, считая его незаконным и необоснованным, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований. При этом полагает, что суд первой инстанции дал ограничительное толкование оспоренной заявителями правовой норме Административного регламента. По мнению Юшты И.А., пункт 41 Административного регламента не содержит указаний на то, что временное удостоверение может выдаваться только при подаче заявления о выдаче паспорта, а следовательно, толкование данной нормы позволяет её применять и при выдаче гражданам Российской Федерации по их желанию временного удостоверения личности по форме № 2П в случаях, когда они по религиозным причинам не обращаются за оформлением и получением паспорта гражданина Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для её удовлетворения.

Статьёй 10 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» установлено, что документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащие указание на гражданство лица. Виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются федеральным законом.

Президент Российской Федерации Указом от 13 марта 1997 г. № 232, изданным в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, ввёл в действие паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (пункт 1); поручил Правительству Российской Федерации утвердить до 1 июня 1997 г. образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации, а также положение о паспорте гражданина Российской Федерации (абзац первый пункта 2).

Правительство Российской Федерации во исполнение данного предписания постановлением от 8 июля 1997 г. № 828 утвердило Положение о паспорте гражданина Российской Федерации (далее – Положение о паспорте), которым установило срок действия, порядок оформления, выдачи и замены паспорта гражданина.

Пунктом 1 Положения о паспорте установлено, что паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации,

достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

Пунктом 17 (абзац 2) Положения о паспорте предусмотрено, что до оформления нового паспорта гражданину по его просьбе выдаётся территориальным органом Федеральной миграционной службы временное удостоверение личности, форма которого устанавливается Федеральной миграционной службой.

Пункт 41 Административного регламента в развитие указанных выше положений предусматривает возможность выдачи временного удостоверения личности до оформления нового паспорта, определяет процедуру выдачи такого удостоверения и его форму.

В соответствии со статьями 251, 253 ГПК РФ судом рассматриваются заявления о признании нормативных правовых актов противоречащими полностью или в части федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что пункт 41 Административного регламента не противоречит действующему в настоящее время федеральному законодательству, непосредственно регулирующему рассматриваемые правоотношения в связи с выдачей, заменой паспортов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

Административный регламент в оспариваемой части не нарушает и не ограничивает конституционные права граждан Российской Федерации, в том числе свободу вероисповедания, направлен на реализацию гражданами на период оформления паспорта гражданина Российской Федерации принадлежащих им социальных, политических и иных прав.

Пункт 41 Административного регламента по своему содержанию не может противоречить Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» и Гражданскому кодексу Российской Федерации, которые не регулируют вопросы, связанные с выдачей и заменой гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность.

Довод заявителей о несоответствии оспариваемой нормы пункту 17 Положения о паспорте, который, по их мнению, не связывает выдачу временного удостоверения личности с наличием или отсутствием заявления гражданина о выдаче паспорта, судом первой инстанции проверялся и правильно был признан ошибочным. Как правомерно указано в обжалованном решении суда, Положение о паспорте регулирует лишь отношения, связанные с оформлением и действием паспортов гражданина Российской Федерации. Названный пункт расположен в разделе II этого положения, определяющем порядок выдачи, замены паспортов и пользования ими, и предусматривает именно в рамках этих процедур выдачу гражданину по его желанию временного удостоверения личности до оформления нового паспорта. Нормы, допускающей выдачу такого удостоверения вне связи с оформлением нового паспорта, производимым по заявлению гражданина о

выдаче (замене) паспорта, Положение о паспорте, в том числе его пункт 17, не содержит.

Ссылки заявителей на то, что пунктом 41 Административного регламента нарушаются их конституционные права на труд, социальное обеспечение, свободу передвижения и выбор места жительства, образование, медицинскую помощь и других гражданских прав, несостоятельны. Эти доводы мотивированы тем, что отсутствие удостоверения личности у православных граждан, отказавшихся получать паспорт гражданина Российской Федерации по религиозным убеждениям, затрудняет либо делает невозможным осуществление их прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Административный регламент вышеуказанные вопросы не затрагивает. Предметом его регулирования, как это следует из названия, являются исключительно отношения, связанные с оказанием государственной услуги по выдаче, замене паспортов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Полномочиями по установлению видов документов, удостоверяющих личность гражданина России, не обращающегося за оформлением и получением паспорта гражданина Российской Федерации, ФМС России не наделена и неправомерна своим нормативным правовым актом определять не связанную с оформлением паспортов гражданина процедуру выдачи документов, не предусмотренных в качестве документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

По указанному основанию также несостоятельны ссылки заявителей в обоснование заявленного требования на положения Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и Гражданского кодекса Российской Федерации. Данные нормативные правовые акты не регулируют вопросы, связанные с выдачей и заменой гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность.

Вывод о законности оспариваемого положения нормативного правового акта сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, его издавшего, и содержания изложенных в нём норм на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства, непосредственно регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере.

Ссылки в апелляционной жалобе на то, что пункт 41 Административного регламента допускает возможность неоднократного обращения за выдачей временного удостоверения личности до того момента, когда гражданин изъявит желание получить паспорт гражданина Российской Федерации, а также на то, что этот пункт не запрещает по желанию гражданина выдать ему временное удостоверение при том, что гражданин вообще не обращался за выдачей паспорта, надумана и не следует из буквального содержания данной нормы. При этом довод апелляционной жалобы о том, что Министерство юстиции Российской Федерации поддержало данную позицию заявителей, опровергается имеющимися в деле материалами, в частности возражениями на первоначальное заявление и на апелляционную жалобу, а также

объяснениями представителя этого министерства в суде первой инстанции в их совокупности.

По смыслу предписаний абзаца 2 пункта 16 и абзаца 2 пункта 17 Положения о паспорте, выдача гражданину Российской Федерации временного удостоверения личности возможна на период до оформления нового паспорта гражданина Российской Федерации, при этом срок действия данного документа ограничивается сроком оформления нового паспорта, составляющим максимум (при определённых случаях) 2 месяца.

Установив, что оспариваемый (в части) нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд обоснованно на основании части 1 статьи 253 ГПК РФ отказал в удовлетворении заявления.

Выводы суда основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, предусмотренных законом оснований для отмены решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 328, 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Юшты И [] А [] – без удовлетворения.

Председательствующий

А.И. Федин

Члены коллегии

В.В. Горшков

В.Н. Пирожков