ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-648

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 21 сентября 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Котович Ю.А.
с участием прокурора Русакова И.В.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Сараны Дениса Викторовича о признании недействующим подпункта 48.1.1 пункта 48 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 996,

установил:

приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) от 31 декабря 2019 г. № 996 (далее также – Приказ) утвержден Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации (далее также – Административный регламент).

Нормативный правовой акт 27 февраля 2020 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации, регистрационный номер 57627,

и опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 28 февраля 2020 г.

Пункт 48 Административного регламента предусматривает основания для отказа в предоставлении государственной услуги (в частности, для отказа в оформлении паспорта, содержащего электронный носитель информации), перечисленные в подпунктах 48.1.1–48.1.3 этого пункта.

В соответствии с подпунктом 48.1.1 основаниями для отказа в оформлении паспорта, содержащего электронный носитель информации, являются установление в соответствии со статьей 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее также – Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ) обстоятельств, влекущих временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации, либо наличие сведений о несогласии законного представителя на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации.

Сарана Д.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим подпункта 48.1.1 пункта 48 Административного регламента в части определения им в качестве основания для отказа в оформлении паспорта установления в соответствии со статьей 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ обстоятельств, влекущих временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации, ссылаясь на его несоответствие части 11 статьи 10 и статье 15 названного федерального закона.

В обоснование своего требования административный истец указал, что управлением по вопросам миграции УМВД России по Приморскому краю ему отказано в оформлении паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, поскольку он привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу. При этом решение по уголовному делу не принято, приговор в законную силу не вступил, а при избрании ему меры пресечения в виде залога обязанность по соблюдению запретов, предусмотренных частью 6 статьи 105^1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе на выезд из Российской Федерации, судом на него не возлагалась. Ссылаясь на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2021 г. № 1681-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новика Дмитрия Александровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», административный истец указывает, что по смыслу части 11 статьи 10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ к предусмотренным статьей 15 этого федерального закона обстоятельствам, при которых паспорт не оформляется и (или) не выдается, относятся не сами по себе случаи, указанные в подпунктах 1–8 статьи 15, а временное ограничение

права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации, установленное в предусмотренном законом порядке.

Административный ответчик Министерство внутренних дел Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях на административный иск указали, что Приказ принят полномочным органом, соответствует актам большей юридической силы и прав Сараны Д.В. не нарушает.

Административный истец и его представители Литвинский М.Ю. и Чанышев Д.А. в судебном заседании поддержали заявленные требования.

Представители МВД России Данилина И.А. и Сафонова Ю.Б. поддержали правовые позиции, изложенные в письменных возражениях, просили отказать в удовлетворении административного иска.

Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило ходатайство о рассмотрении административного дела без участия его представителя.

Обсудив доводы административного искового заявления, заслушав пояснения административного истца и его представителя, возражения представителей административного ответчика, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее – органы местного самоуправления), регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ) (часть 1 статьи 1).

По смыслу пункта 1 статьи 2 данного федерального закона под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, понимается деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных

полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административным регламентом – нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, разработка проекта которого осуществляется органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу (пункт 4 статьи 2, часть 1 статьи 12, часть 1 статьи 13 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ).

На момент принятия оспариваемого в части нормативного правового акта порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг регулировался Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 и утратившими силу 1 декабря 2021 г. в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

Согласно пункту 1 названных правил регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами, предоставляющими государственные услуги, в процессе предоставления государственной услуги в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

Статьей 1 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ предусмотрено, что выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (включая транзитный проезд через ее территорию) регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, этим федеральным законом, другими федеральными законами, а также принятыми на основании данных федеральных законов указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Согласно статье 7 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд

из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, признаются: паспорт; дипломатический паспорт; служебный паспорт. Основные документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, могут содержать электронные носители информации с записанными на них персональными данными владельца паспорта, включая биометрические персональные данные.

Статьей 8 названного федерального закона установлено, что паспорт оформляется гражданину Российской Федерации по его письменному заявлению о выдаче паспорта, поданному лично, через его законного представителя или в форме электронного документа с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом и выдается гражданину Российской Федерации или его законному представителю указанными органами при личном обращении. Форма заявления о выдаче паспорта, порядок подачи заявления и фотографии в форме электронных документов с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг или через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, а также порядок выдачи паспорта устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким органом в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, является МВД России (подпункт 49 пункта 11).

МВД России, реализуя предоставленные полномочия, утвердило Административный регламент, который определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при предоставлении государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Административный регламент, соответствует положениям 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Следовательно, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Статьей 2 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ закреплено, что гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным этим федеральным законом.

Случаи, в соответствии с которыми право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено, установлены в статье 15 названного закона, одним из которых является привлечение его в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации в качестве обвиняемого – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда (подпункт 3).

Статьей 10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ также закреплено, что при наличии обстоятельств, предусмотренных статьей 15 этого федерального закона, либо в случае несогласия одного из законных представителей несовершеннолетнего на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации паспорт не оформляется и (или) не выдается, одновременно заявителю выдается соответствующее уведомление с изложением причины отказа в оформлении (выдаче) паспорта (часть 11).

Оспариваемое административным истцом положение полностью соответствует приведенной норме федерального закона, поэтому являются несостоятельными доводы о противоречии подпункта 48.1.1 пункта 48 Административного регламента действующему федеральному законодательству.

Административный истец полагает, что к предусмотренным статьей 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ обстоятельствам, при которых паспорт не оформляется и (или) не выдается, относятся не сами по себе перечисленные в ней случаи, а установленное в предусмотренном законом порядке по основаниям, перечисленным в указанной статье, временное ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации.

Однако предусмотренный подпунктом 3 статьи 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ случай ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации связывается не со специальным порядком принятия решения об ограничении права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации, а обусловлен специальным правовым статусом лица.

Установленное федеральным законом ограничение права на выезд из Российской Федерации гражданина в случае, если он в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации является подозреваемым либо привлечен в качестве обвиняемого, основано на необходимости обеспечения правил уголовного судопроизводства и

привлечения виновных лиц к мерам уголовной ответственности и, как следствие, реализации прав и законных интересов иных участников уголовного судопроизводства.

При таких обстоятельствах доводы административного истца о нарушении прав в указанных им аспектах подлежат отклонению, так как они основаны на неправильном толковании норм права.

С учетом того, что Административный регламент в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, заявленное требование в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации удовлетворению не подлежит.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Сараны Дениса Викторовича о признании недействующим подпункта 48.1.1 пункта 48 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 996, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации О.Н. Нефедов