



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ12-159

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

4 апреля 2012 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда

Российской Федерации Петровой Т.А.  
при секретаре Ивашовой О.В.  
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Кошелева Д. [REDACTED] Л. [REDACTED] о признании частично недействующим пункта 4 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и по исполнению государственной функции по их учету, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 3 февраля 2010 г. № 26,

### установил:

Федеральной миграционной службой (далее – ФМС России) издан приказ от 3 февраля 2010 г. № 26, которым утвержден Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и по исполнению государственной функции по их учету (далее – Административный регламент).

Пункт 4 Административного регламента предусматривает, что на территории Российской Федерации заявление о выдаче паспорта подается в

ФМС России (в пределах ее компетенции), территориальный орган или подразделение по месту жительства либо по месту пребывания (абзац второй); на территории Российской Федерации гражданину Российской Федерации, не имеющему регистрации по месту жительства или по месту пребывания либо имеющему место жительства за пределами Российской Федерации, оформление и выдача паспорта производится по заявлению этого гражданина территориальным органом или подразделением по месту его фактического проживания на территории Российской Федерации (абзац пятый).

Кошелев Д.Л. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующими указанных нормативных положений, ссылаясь на то, что на основании данных норм подразделением УФМС России по г. Москве ему было отказано в выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, по причине отсутствия регистрации по месту пребывания на территории района, подведомственного данному органу, и наличии регистрации по месту жительства в другом субъекте Российской Федерации.

Заявитель считает, что оспариваемые нормативные положения, как допускающие отказ в выдаче заграничного паспорта по месту фактического проживания по причине отсутствия регистрации по месту пребывания и при наличии у гражданина регистрации по месту жительства, противоречат части 2 статьи 27, статье 55 Конституции Российской Федерации, статье 15 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и ограничивают его право на выезд из Российской Федерации.

В возражениях на заявление ФМС России и Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) указали, что оспариваемые положения пункта 4 Административного регламента предусматривают возможность оформления и выдачи паспорта по месту фактического проживания для категории граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации по месту жительства или по месту пребывания либо имеющих место жительства за пределами Российской Федерации, и в силу этого создают условия для обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации, действующему федеральному законодательству не противоречат, прав заявителя не нарушают.

Выслушав объяснения Кошелева Д.Л., возражения представителей ФМС России Кинасовой Е.Д., Габузова С.Г., Михтеева А.И., представителя Минюста России Бабченко Ю.В., оценив нормативный правовой акт в оспариваемой части на его соответствие федеральному закону и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей в удовлетворении заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации находит заявление не подлежащим удовлетворению.

ФМС России, реализуя полномочия, предусмотренные абзацем 14 подпункта 3 пункта 6 Положения о Федеральной миграционной службе, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928, по вопросу оформления и выдачи паспортов и иных документов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, на основании пункта 3 ранее действовавшего Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679, издала оспариваемый в части Административный регламент. Данный нормативный правовой акт зарегистрирован в Минюсте России 15 февраля 2010 г., регистрационный № 16418, опубликован в «Российской газете» 5 марта 2010г.

Статья 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» определяет, что в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, Конституциями и законами республик в составе Российской Федерации (части 1 и 2).

Таким образом, регистрация граждан как предусмотренный федеральным законом способ их учета в пределах территории Российской Федерации носит уведомительный характер и отражает факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.

Абзац второй пункта 4 оспариваемого нормативного акта, корреспондируя приведенным законоположениям, устанавливает общее правило, согласно которому граждане Российской Федерации подают заявление о выдаче заграничного паспорта в подразделения органов ФМС России по месту жительства или по месту пребывания, т.е. по месту своего постоянного, преимущественного или временного проживания, подтвержденного соответствующей регистрацией.

Данная норма также полностью согласуется и с положениями частей 6 и 7 статьи 10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», которые предусматривают случаи подачи заявления о выдаче паспорта, как по месту жительства, так и по месту пребывания и закрепляют при таких обращениях лишь различные сроки оформления паспорта.

Из содержания статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в ее конституционном истолковании следует, что под местом пребывания и местом жительства подразумевается определенное юридическое состояние, возникающее при регистрационном учете граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства. При этом место жительства может означать как постоянное проживание, так и преимущественное проживание и, согласно названному Закону, не всегда совпадает с фактическим проживанием гражданина в жилых помещениях, определяемых как постоянное или преимущественное место жительства (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. № 14-П).

Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не содержит норм, регулирующих отношения по оформлению и выдаче заграничного паспорта гражданину Российской Федерации, не имеющему подтвержденного регистрацией места жительства или места пребывания, а также в случае, если он имеет место жительства за пределами Российской Федерации.

Такое регулирование осуществляется в порядке, предусмотренном Указом Президента Российской Федерации от 4 мая 1998 г. № 488 «О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации».

Данный Указ устанавливает, что на территории Российской Федерации гражданину Российской Федерации, не имеющему подтвержденного регистрацией места жительства или места пребывания либо имеющему место жительства за пределами Российской Федерации, оформление и выдача паспорта, удостоверяющего его личность за пределами Российской Федерации, производится по заявлению этого гражданина территориальным органом ФМС России по месту его фактического проживания на территории Российской Федерации (пункт 1).

Из содержания данной нормы следует, что гражданину Российской Федерации, не имеющему регистрации по месту жительства или по месту пребывания, не может быть отказано в выдаче заграничного паспорта по месту фактического проживания.

Абзац пятый пункта 4 Административного регламента также закрепляет возможность получения заграничного паспорта по месту фактического проживания для категории граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации по месту жительства или по месту пребывания либо имеющих место жительства за пределами Российской Федерации и, следовательно, соответствует данному Указу Президента Российской Федерации.

Таким образом, взаимосвязанные положения абзацев второго и пятого пункта 4 Административного регламента обеспечивают возможность получения заграничного паспорта по месту фактического проживания

лицами, не находящимися по тем или иным причинам по месту своего жительства или по месту пребывания, подтвержденным регистрацией, либо имеющим место жительства за пределами Российской Федерации.

Изложенное подтверждается и содержанием пункта 25 Административного регламента, устанавливающего исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги по выдаче паспорта. Такое основание для отказа в выдаче паспорта как обращение по месту жительства или месту пребывания, не подтвержденным обязательной регистрацией, либо отсутствие регистрации по месту жительства или по месту пребывания, в данном пункте Административного регламента отсутствует.

Пунктом 30 Административного регламента также определено, что заявление подается лично гражданином Российской Федерации, достигшим 18-летнего возраста, в территориальный орган или подразделение по месту жительства, месту пребывания либо фактического проживания, а также в ФМС России (в пределах ее компетенции).

Форма заявления о выдаче заграничного паспорта, предусмотренная приложением № 1 Административного регламента, в пункте 5 предписывает указывать сведения о месте жительства и (или) месте пребывания, подтвержденных регистрацией, либо о месте фактического проживания.

Таким образом, оспариваемые положения пункта 4 Административного регламента не увязывают реализацию гражданином конституционного права свободно выезжать за пределы Российской Федерации с необходимостью обращения только по месту жительства или месту пребывания, подтвержденным регистрацией. Регистрация граждан по месту пребывания или по месту жительства либо отсутствие таковой не влияет на обеспечение конституционных прав и свобод граждан, которые гарантируются на всей территории Российской Федерации независимо от места жительства, наличия или отсутствия у них жилого помещения для постоянного или временного проживания.

С учетом изложенного оспариваемый в части пункт 4 Административного регламента действующему законодательству не противоречит, прав и свобод заявителя не нарушает.

Руководствуясь статьями 194–199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении заявления Кошелева Д. [ ] Л. [ ] о признании частично недействующим пункта 4 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и по

исполнению государственной функции по их учету, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 3 февраля 2010 г. № 26, отказать.

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

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Т.А. Петрова