



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-491

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 февраля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Киселева А.П.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Литвинец Елены Ивановны о признании частично недействующим абзаца пятого пункта 48 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 984,

по апелляционной жалобе Литвинец Е.И. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 октября 2024 г. по делу № АКПИ24-770, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации Курсаева А.В. и Данилиной И.А., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего

апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) приказом от 31 декабря 2017 г. № 984 утвердило Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее – Административный регламент).

Нормативный правовой акт 5 апреля 2018 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 50635, и 6 апреля 2018 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В пункте 48 Административного регламента закреплено, что для регистрации по месту жительства заявитель представляет заявление о регистрации по месту жительства по форме № 6 (приложение № 5 к данному регламенту) и документы, предусмотренные пунктом 49 названного регламента (абзац первый). Заявление о регистрации по месту жительства представляется лично лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, за исключением случая подачи заявления в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», а также при регистрации гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущему кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, в котором он постоянно или преимущественно проживает (абзац пятый).

Литвинец Е.И. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просила признать абзац пятый пункта 48 Административного регламента не действующим в части, предусматривающей обязательную личную явку гражданина для подачи заявления о регистрации по месту жительства. В обоснование заявления ссылалась на противоречие оспариваемого положения статьям 15, 19, 27 Конституции Российской Федерации, статьям 1, 163, 185 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 3 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг).

В административном иском заявлении указано, что в соответствии с абзацем пятым пункта 48 Административного регламента Литвинец Е.И. было отказано в предоставлении государственной услуги по регистрационному учету по месту жительства в пределах Российской Федерации в связи с невозможностью предоставления этой услуги на

основании заявления, поданного от ее имени представителем по доверенности. Вступившим в законную силу решением Озерского городского суда Челябинской области от 25 апреля 2019 г. было оставлено без удовлетворения требование административного истца о признании данного отказа незаконным.

Административный ответчик МВД России административный иск не признал, пояснив в письменных возражениях, что Административный регламент разработан и утвержден уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в установленном порядке, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России в письменном отзыве на административное исковое заявление указал на необходимость приведения абзаца пятого пункта 48 Административного регламента в соответствие с положениями действующей редакции статьи 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» (далее – Закон № 5242-1), предусматривающей, что заявление о регистрации по месту жительства и документы могут быть поданы представителем гражданина, имеющим нотариально удостоверенную доверенность или доверенность, приравненную к нотариально удостоверенной согласно гражданскому законодательству, которыми подтверждаются полномочия лица на подписание и подачу таких заявлений, подачу и получение документов, необходимых для регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 октября 2024 г. административное исковое заявление Литвинец Е.И. удовлетворено, абзац пятый пункта 48 Административного регламента признан не действующим с 22 июня 2024 г. в части, не предусматривающей возможность подачи заявления о регистрации по месту жительства и документов представителем гражданина, имеющим нотариально удостоверенную доверенность или доверенность, приравненную к нотариально удостоверенной в соответствии с гражданским законодательством, которыми подтверждаются полномочия лица на подписание и подачу таких заявлений, подачу и получение документов, необходимых для регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства или по месту пребывания в пределах Российской Федерации.

В апелляционной жалобе Литвинец Е.И., не соглашаясь с таким решением в части признания оспариваемой нормы не действующей с 22 июня 2024 г., просит его в указанной части отменить и признать абзац пятый пункта 48 Административного регламента не действующим с 25 апреля 2019 г. в связи с неправильным применением судом первой инстанции норм материального права.

Административный истец полагает, что при разрешении спора судом первой инстанции не был применен Закон об организации предоставления

государственных и муниципальных услуг, на который она ссылалась в административном исковом заявлении, имеющий приоритет над Законом № 5242-1. В пункте 3 статьи 2 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг закреплено, что заявителем по государственной услуге является физическое лицо либо его уполномоченный представитель, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги. Поскольку имеется противоречие абзаца пятого пункта 48 Административного регламента приведенному законоположению, оспариваемая норма подлежит признанию не действующей с 25 апреля 2019 г., то есть с даты вынесения решения Озерского городского суда Челябинской области.

В жалобе также указано, что судом первой инстанции в нарушение пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» в обжалуемом решении не отражено, соответствует ли содержание оспариваемого положения общеправовому критерию формальной определенности. Кроме того, судом не дана оценка всем доводам административного иска.

МВД России в письменном отзыве на апелляционную жалобу просит в ее удовлетворении отказать, считая, что обжалуемое решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минюст России поддержал свою позицию по данному административному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу без участия его представителя.

Административный истец Литвинец Е.И., извещенная о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явилась, высказав просьбу о рассмотрении жалобы в ее отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого судебного акта не находит.

В решении суда первой инстанции правомерно указано, что Административный регламент утвержден МВД России в рамках реализации предоставленных федеральным законодателем полномочий. Обстоятельства, касающиеся процедуры принятия, опубликования и введения в действие данного нормативного правового акта, установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2020 г. № АКПИ20-507, от 24 марта 2022 г. № АКПИ22-42, от 31 января 2024 г. № АКПИ23-1083.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту,

имеющему большую юридическую силу. Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о наличии такого основания для признания абзаца пятого пункта 48 Административного регламента не действующим в оспариваемой части.

Так, в соответствии с действовавшей на день издания Административного регламента редакцией части 3 статьи 3 Закона № 5242-І при регистрации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации граждане Российской Федерации представляют заявления по форме, установленной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и иные документы, предусмотренные данным законом и правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В дальнейшем Федеральным законом от 22 июня 2024 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон № 156-ФЗ), вступившим в силу 22 июня 2024 г., часть 3 статьи 3 Закона № 5242-І была дополнена положением о том, что такие заявления и документы могут быть поданы представителем гражданина, имеющим нотариально удостоверенную доверенность или доверенность, приравненную к нотариально удостоверенной в соответствии с гражданским законодательством, которыми подтверждаются полномочия лица на подписание и подачу таких заявлений, подачу и получение документов, необходимых для регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства или месту пребывания в пределах Российской Федерации.

Таким образом, согласно действующему правовому регулированию при регистрации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации заявление и документы могут быть поданы не только лично гражданином, как установлено абзацем пятым пункта 48 Административного регламента, но и его представителем, имеющим нотариально удостоверенную доверенность или доверенность, приравненную к нотариально удостоверенной в соответствии с гражданским законодательством. Тем самым оспариваемая норма с 22 июня 2024 г., то есть со дня вступления в силу Закона № 156-ФЗ, вошла в противоречие с нормативным правовым актом большей юридической силы.

С учетом изложенного суд первой инстанции верно указал в решении, что абзац пятый пункта 48 Административного регламента подлежит признанию не действующим с 22 июня 2024 г. в части, не предусматривающей возможности подачи заявления о регистрации по месту жительства и документов представителем гражданина, имеющим нотариально удостоверенную доверенность или доверенность, приравненную к нотариально удостоверенной в соответствии с гражданским законодательством, которыми подтверждаются полномочия лица на подписание и подачу таких заявлений, подачу и получение документов,

необходимых для регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства или по месту пребывания в пределах Российской Федерации.

Утверждение административного истца в обоснование иска о противоречии Административного регламента в оспариваемой части нормам Гражданского кодекса Российской Федерации является несостоятельным, так как в силу пункта 3 статьи 2 этого кодекса к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Довод апелляционной жалобы о противоречии оспариваемого предписания пункту 3 статьи 2 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, согласно которому заявителем по государственной услуге может быть физическое лицо либо его уполномоченный представитель, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, не свидетельствует о незаконности обжалуемого решения, поскольку данный закон не обладает большей юридической силой по отношению к Закону № 5242-І. Статьей 3 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг определено, что нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, осуществляется не только в соответствии с названным законом, но и в соответствии с другими федеральными законами. К таким законам относится в том числе Закон № 5242-І (в редакции Закона № 156-ФЗ), закрепивший, что с 22 июня 2024 г. полномочия представителя на подписание и подачу заявлений о регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации могут быть подтверждены нотариально удостоверенной доверенностью или доверенностью, приравненной к нотариально удостоверенной в соответствии с гражданским законодательством.

В силу части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объеме. Данное требование закона судом первой инстанции при рассмотрении настоящего административного дела соблюдено.

При определении даты, с которой абзац пятый пункта 48 Административного регламента признается не действующим в оспариваемой части, суд первой инстанции правомерно руководствовался разъяснениями, содержащимися в пункте 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50. В абзаце втором данного пункта указано, в частности, что нормативный правовой акт или его часть

могут быть признаны не действующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны не действующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить.

Нельзя согласиться с доводом апелляционной жалобы о том, что судом первой инстанции в нарушение пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 в обжалуемом решении не отражено, соответствует ли содержание оспариваемой нормы общеправовому критерию формальной определенности.

Как следует из названного пункта, при проверке содержания оспариваемого акта или его части необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

По настоящему административному делу абзац пятый пункта 48 Административного регламента признан не действующим в оспариваемой части ввиду его прямого противоречия нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, что согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является самостоятельным основанием для удовлетворения заявленного требования. При этом признание оспариваемой нормы недействующей исключало возможность применения судом части 3 данной статьи, как ошибочно полагает административный истец.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе о том, что судом первой инстанции не дана оценка всем доводам административного искового заявления, обжалуемое решение должным образом мотивировано, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Решение суда первой инстанции вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 октября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Литвинец Елены Ивановны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.П. Киселев