



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-289

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 ноября 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.,

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Сатышева Михаила Валерьевича о признании частично недействующими подпунктов «к», «л» пункта 4 Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности, утверждённой приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197, примечания к приложению № 2 к указанной инструкции

по апелляционной жалобе Сатышева М.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2025 г. по делу № АКПИ25-239, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителей административного истца Иванова М.В., Зайцева А.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы,

возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства обороны Российской Федерации Виноградова П.А., Министерства внутренних дел Российской Федерации Торгушиной Н.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197 (далее также – Приказ) утверждена Инструкция об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности (далее также – Инструкция).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 12 октября 2007 г., № 10315, опубликован 5 ноября 2007 г. в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 45.

Пункт 4 Инструкции содержит перечень предпринимаемых военными комиссарами районов, городов (без районного деления), административных округов и равных им административных образований (далее – военные комиссары) действий (мер) в работе по розыску граждан, не исполняющих воинскую обязанность, в том числе уклоняющихся от воинского учёта, призыва на военную службу, прохождения военной службы или военных сборов, и по обеспечению мероприятий, связанных с воинским учётом и призывом на военную службу.

Подпунктом «к» пункта 4 Инструкции предусмотрено, что военные комиссары при наличии оснований и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, составляют протокол об административном правонарушении в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учёте, не явившихся по вызовам (повесткам) военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учёт, в установленные время и место без уважительных причин, убывших на новое место жительства либо место временного пребывания на срок более трёх месяцев, выехавших из Российской Федерации на срок свыше шести месяцев без снятия с воинского учёта, прибывших на новое место жительства либо место временного пребывания или возвратившихся в Российскую Федерацию без постановки на воинский учёт в установленные сроки, а равно не сообщивших в установленный срок в военные комиссариаты или иные

органы, осуществляющие воинский учёт, по месту жительства об изменении семейного положения, образования, места работы или должности, места жительства в пределах района, города без районного деления или иного муниципального образования, а также уклонившихся от медицинского освидетельствования либо обследования по направлению комиссии по постановке граждан на воинский учёт или от медицинского обследования по направлению призывной комиссии.

Согласно подпункту «л» пункта 4 Инструкции военные комиссары при невозможности составления протокола об административном правонарушении направляют в соответствующий горрайорган внутренних дел письменные обращения согласно приложению № 2 к Инструкции о доставлении граждан, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении в соответствии с подпунктом «к» пункта 4 Инструкции, в служебное помещение органа внутренних дел или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения для составления протокола об административном правонарушении. В обращении указывается должностное лицо военного комиссариата, назначенное для обеспечения совместно с горрайорганом внутренних дел действий по реализации обращения.

Приложение № 2 к Инструкции содержит форму обращения военных комиссаров в горрайорганы внутренних дел о доставлении гражданина, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьями 21.5–21.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП РФ), в целях составления протокола об административном правонарушении (далее также – обращение).

В примечании к приложению № 2 к Инструкции указано, что обращение направляется военным комиссаром в горрайорганы внутренних дел не позднее трёхдневного срока со дня установления факта совершения административного правонарушения, предусмотренного статьями 21.5–21.7 КоАП РФ.

Сатышев М.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими подпункта «к» пункта 4 Инструкции в части слов «при наличии оснований и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения», а также в части слов «без снятия с воинского учёта»; подпункта «л» пункта 4 Инструкции в части слов «невозможности составления протокола об административном правонарушении направляют в соответствующий горрайорган внутренних дел письменные обращения согласно приложению № 2 к Инструкции о доставлении граждан»;

примечания к приложению № 2 к Инструкции в части слов «не позднее трёхдневного срока со дня установления факта совершения административного правонарушения». При этом ссылался на их противоречие положениям пунктов 1, 2 части 1 статьи 24.5, части 1, пункта 3 части 4 статьи 28.1, статьи 28.2 КоАП РФ, пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее также – Закон о воинской обязанности). Указал, что оспариваемые нормативные предписания наделяют военных комиссаров правом произвольно возбуждать дела об административном правонарушении в отсутствие события административного правонарушения и состава административного правонарушения без извещения гражданина о составлении протокола об административном правонарушении, а также правом инициировать в отношении гражданина меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде административного доставления, ограничивающего право на свободу, до составления протокола об административном правонарушении.

Административный истец считает себя субъектом отношений, регулируемых оспариваемыми правовыми нормами, поскольку эти нормы были применены к нему непосредственно. Так, в ноябре 2024 г. он был задержан сотрудниками органов внутренних дел с последующим доставлением в военный комиссариат для уточнения документов воинского учёта, что нарушило его права, свободы и законные интересы.

В письменных возражениях Министерство обороны Российской Федерации (далее также – Минобороны России), Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) и Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) административный иск не признали, указав, что Приказ принят федеральными органами исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий, прошёл государственную регистрацию, официально опубликован. Инструкция в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2025 г. административное исковое заявление Сатышева М.В. оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Сатышев М.В. просит решение суда отменить, как незаконное и необоснованное, и принять новое – об удовлетворении административного искового заявления. Считает, что решение принято при неправильном толковании оспоренных положений нормативного правового акта, а вывод суда о том, что они носят организационный характер и никаких обязательных требований не устанавливают, ошибочен. По его мнению,

административные ответчики в оспоренных предписаниях Приказа детализировали нормы КоАП РФ в части применения мер процессуального принуждения, что не входит в их компетенцию.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минобороны России, МВД России просят в её удовлетворении отказать, полагая решение суда законным и обоснованным. Считают, что суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела, изложенные в решении выводы соответствуют этим обстоятельствам, нормы материального и процессуального права судом применены верно.

Минюст России в письменном возражении поддержал свою правовую позицию, высказанную в суде первой инстанции.

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

В соответствии с пунктом 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.

По настоящему административному делу такого основания для признания Инструкции в оспариваемой части недействующей не имеется.

Согласно преамбуле Закона о воинской обязанности правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы в целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества осуществляется данным законом.

Названный федеральный закон регламентирует организацию воинского учёта, в том числе первоначальную постановку граждан на воинский учёт и их обязанности по воинскому учёту (статьи 8–10), организацию призыва граждан на военную службу (статья 26), определяет обязанности граждан, подлежащих призыву на военную службу (статья 31).

В силу пункта 6 статьи 8 Закона о воинской обязанности порядок воинского учёта граждан, в том числе первичного воинского учёта, определяется данным федеральным законом и Положением о воинском учёте.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 719 (далее также – Положение № 719) утверждено Положение о воинском учёте, пункт 47 которого устанавливает, что порядок организации совместной работы территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и военных комиссариатов по вопросам обеспечения функционирования системы воинского учёта определяется совместно

Министерством обороны Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с предписаниями, закреплёнными в подпункте 30 пункта 7, пункте 9, подпункте 9 пункта 10 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 года № 1082, к полномочиям Минобороны России отнесена координация проведения в Российской Федерации мероприятий по воинскому учёту, а Министр обороны Российской Федерации наделяется правом на издание по вопросам обороны и другим вопросам, отнесённым к его компетенции, нормативных правовых актов, обязательных для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами.

На основании Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, МВД России возглавляет Министр внутренних дел Российской Федерации, который уполномочивается на издание нормативных правовых актов, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти; на заключение межведомственных соглашений, международных договоров Российской Федерации межведомственного характера в сфере внутренних дел (пункт 17, подпункт 3 пункта 20).

Аналогичные полномочия были закреплены в пункте 10, подпункте 6 пункта 12 ранее действовавшего Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927.

Положением о Федеральной миграционной службе (далее также – ФМС России), утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928, действовавшим в период издания Приказа (утратило силу с 15 января 2013 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 15 января 2013 г. № 30), ФМС России наделялась правом на принятие нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (абзац второй пункта 8); директор

Федеральной миграционной службы в числе прочего издаёт нормативные правовые акты ФМС России, в том числе с руководителями других федеральных органов исполнительной власти (подпункт 1.2 пункта 10).

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена, её полномочия и функции переданы МВД России.

Реализуя предоставленные полномочия, Минобороны России, МВД России, ФМС России утвердили Инструкцию.

Процедура принятия, введения в действие и опубликования Приказа соответствует требованиям 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 Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

На основании изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Приказ принят полномочными федеральными органами исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

В силу абзацев первого и второго пункта 2 статьи 8 Закона о воинской обязанности воинский учёт граждан, за исключением граждан, указанных в пункте 3 этой статьи, осуществляется военными комиссариатами по месту их жительства, а граждан, прибывших на место пребывания на срок более трёх месяцев или проходящих альтернативную гражданскую службу – по месту их пребывания. Отсутствие у граждан регистрации по месту жительства и месту пребывания не освобождает их от обязанности состоять на воинском учёте и не может служить основанием для отказа в постановке их на воинский учёт.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Частью 3 названной статьи определено, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено, должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных

правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных частями 1, 1.1 и 1.3 указанной статьи, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, за исключением случаев, предусмотренных частью 3.1 этой статьи.

На основании статей 23.11, 28.3 КоАП РФ военные комиссариаты рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 19.25, 19.38, 20.36, 21.1–21.7 КоАП РФ, и уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Статья 10 Закона о воинской обязанности возлагает на граждан, подлежащих воинскому учёту, обязанность в том числе состоять на воинском учёте в военном комиссариате в соответствии с абзацами первым и третьим пункта 2 статьи 8 данного закона, а на граждан, имеющих воинские звания офицеров и пребывающих в запасе Службы внешней разведки Российской Федерации и в запасе Федеральной службы безопасности Российской Федерации, – в указанных органах; сообщать в письменной или электронной форме через Портал государственных и муниципальных услуг (функций) в военный комиссариат либо иной орган, осуществляющий первичный воинский учёт, об изменении семейного положения, образования, места работы (учёбы) или должности, сведения о переезде на новое место пребывания, не подтверждённые регистрацией, либо выезде из Российской Федерации на срок более шести месяцев или въезде в Российскую Федерацию либо являться в военный комиссариат в двухнедельный срок со дня наступления указанных событий (при отсутствии уведомления от военного комиссариата об изменении сведений в автоматизированном режиме с учётом требований статьи 8.1 этого закона) (абзацы первый и пятый пункта 1).

В соответствии с пунктом 3 названной статьи граждане, состоящие на воинском учёте или не состоящие, но обязанные состоять на воинском учёте, исполняют также обязанности, предусмотренные пунктом 2, абзацем первым пункта 2¹ и пунктом 2² статьи 31 этого федерального закона, и иные обязанности, установленные Положением о воинском учёте.

Пункт 2³ статьи 31 Закона о воинской обязанности обязывает граждан, подлежащих призыву на военную службу, выезжающих в период проведения призыва на срок более трёх месяцев с места жительства или места пребывания, в том числе не подтверждённые регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания, сообщить об этом, лично явившись в военный комиссариат либо в местную администрацию соответствующего поселения, муниципального или городского округа, осуществляющую первичный воинский учёт.

Данные органы согласно абзацу семнадцатому пункта 2 статьи 8 Закона о воинской обязанности при осуществлении первичного воинского учёта обязаны организовывать и обеспечивать постановку на воинский учёт, снятие с воинского учёта и внесение изменений в документы воинского учёта граждан, обязанных состоять на воинском учёте, при их переезде на новое место жительства и (или) место пребывания, в том числе не подтверждённые регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания, либо выезде из Российской Федерации на срок более шести месяцев или въезде в Российскую Федерацию.

В связи с этим согласно подпункту «в» пункта 24 Положения № 719 в целях организации и обеспечения снятия граждан с воинского учёта органы местного самоуправления и их должностные лица составляют и представляют в военные комиссариаты в 2-недельный срок списки граждан, убоивших на новое место жительства за пределы муниципального образования без снятия с воинского учёта.

Таким образом, приведённые выше обстоятельства, связанные с выездом с места жительства или пребывания, являются основаниями в том числе для снятия с воинского учёта граждан, обязанных на нём состоять.

Ответственность за совершение административных правонарушений в области воинского учёта установлена в главе 21 КоАП РФ в частности в статье 21.5 которая регламентирует административную ответственность за неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учёту.

Из совокупности приведённых законоположений следует, что военные комиссары в пределах предоставленных им полномочий при наличии оснований и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (например, касающегося неисполнения гражданами обязанностей по воинскому учёту), наделены правом на составление протокола об административном правонарушении в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учёте.

Положения подпункта «к» пункта 4 Инструкции аналогичны данным предписаниям и, как правильно указано в обжалуемом решении, не регулируют порядок производства по делу об административном правонарушении и оценки достаточности данных для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, а также не устанавливают иных, отличных от предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, оснований для составления протокола об административном правонарушении.

Пункт 3 статьи 4 Закона о воинской обязанности возлагает на органы внутренних дел обязанность в пределах своей компетенции осуществлять розыск и при наличии законных оснований задерживать граждан,

уклоняющихся от призыва на военную службу, лиц, самовольно оставивших воинскую часть либо место прохождения военной службы, если в отношении указанных граждан осуществляется уголовное преследование, а в случае возбуждения дел об административных правонарушениях о неисполнении гражданами обязанностей по воинскому учёту, в том числе по получению повестки, или об уклонении граждан от медицинского освидетельствования либо медицинского обследования при обращении должностных лиц военных комиссариатов, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, доставлять граждан, совершивших указанные правонарушения, в служебные помещения органов внутренних дел (полиции) или помещения органов местного самоуправления сельского поселения и применять иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Аналогичные требования приведены в подпункте «б» пункта 46¹ Положения № 719 в качестве мер для обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации исполнения гражданами воинской обязанности.

Согласно подпункту 1 части 1 статьи 27.1 КоАП РФ в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять доставку в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Из пункта 1 части 1 статьи 27.2 КоАП РФ следует, что должностные лица органов внутренних дел (полиции) при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, осуществляют доставку, то есть принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным, в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Таким образом, учитывая, что военные комиссары отнесены законодателем к лицам, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, а возможность доставки гражданина

должностными лицами органов внутренних дел в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения прямо предусмотрена законом, подпункт «л» пункта 4 Инструкции также не устанавливает самостоятельного правового регулирования, а фактически излагает предписания нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

Не соглашаясь с подпунктами «к», «л» пункта 4 Инструкции, Сатышев М.В. фактически выражает несогласие с приведёнными выше нормами федерального законодательства, которые легли в основу оспоренных предписаний. Однако полномочиями по осуществлению нормоконтроля в отношении федеральных законов Верховный Суд Российской Федерации, а также суды общей юрисдикции не обладают. Проверка конституционности федеральных законов в соответствии с положениями статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Из содержания Инструкции следует, что, являясь нормативным правовым актом, она включает в себя в том числе нормы, имеющие организационный характер. К ним, в частности, относится указание в примечании к приложению № 2 Инструкции на то, что военный комиссар направляет обращение о доставлении гражданина в горрайорганы внутренних дел не позднее трёх дней со дня установления факта совершения административного правонарушения, предусмотренного статьями 21.5–21.7 КоАП РФ. Поскольку нормативные правовые акты, имеющие большую юридическую силу, иной срок для направления обращения не устанавливают, административное требование Сатышева М.В. и в данной части правомерно оставлено судом без удовлетворения.

Утверждение административного истца о возможности на основании оспоренных норм злоупотребления военными комиссарами при возбуждении ими дела об административном правонарушении и инициировании в отношении гражданина меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, основано на предположении и не опровергает вывод суда о соответствии оспариваемых положений Инструкции нормативным правовым актам, имеющим большую силу.

Правомерно признав, что предписания Инструкции соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации принял

правильное решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

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

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения суда не имеется.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Сатышева Михаила Валерьевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко