

Правовой разбор: замена паспорта при просрочке, отсутствии регистрации и документов воинского учёта

1. Постановка вопроса

Гражданин РФ мужского пола, достигший 20-летнего возраста, в течение двух лет не заменил паспорт (паспорт, подлежащий замене по достижении 20 лет, фактически недействителен), не состоит на воинском учёте, удостоверения (приписного свидетельства) не имеет, регистрации по месту жительства и по месту пребывания не имеет. При обращении в МФЦ заявление о замене паспорта не было принято со ссылкой на (а) отсутствие документов воинского учёта и (б) истечение срока, в течение которого паспорт подлежал замене; заявителю предложено «пройти административную процедуру» в ОВМ и принести документ воинского учёта. Требуется установить: обязан ли ОВМ/МФЦ принять заявление и выдать паспорт в такой ситуации; может ли ОВМ отказать в приёме заявления и в выдаче паспорта; возможна ли постановка на воинский учёт при недействительном паспорте и отсутствии регистрации; какова административная ответственность заявителя и связана ли она с обязанностью выдать паспорт.

Ниже разбор ведётся по каждому правовому аспекту отдельно, с указанием конкурирующих позиций там, где они существуют.

2. Фактическая и юридическая квалификация исходной ситуации

Ключевые юридические факты и их квалификация:

Факт	Правовая квалификация
Не заменён паспорт по достижении 20 лет, просрочка 2 года	Нарушение срока замены — основание административной ответственности по ст. 19.15 КоАП РФ; не лишает гражданства и не прекращает обязанность государства выдать паспорт

Факт	Правовая квалификация
Нет регистрации по месту жительства и пребывания	Реализация права на свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ); сама по себе не ограничивает права на паспорт (ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1)
Не состоит на воинском учёте, нет удостоверения	Допустимое состояние с точки зрения постановки на учёт (п. 2 ст. 8 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ прямо допускает учёт без регистрации); административная ответственность возможна только при наличии конкретного состава ст. 21.5 КоАП РФ
Паспорт просрочен	Документ рассматривается как недействительный, но это не препятствует идентификации лица по иным документам и данным государственных информационных систем

3. Раздел I. Обязан ли ОВМ принять заявление о замене паспорта и выдать паспорт при отсутствии документов воинского учёта и регистрации

3.1. Перечень документов для замены паспорта является закрытым

Выдача и замена паспорта регулируются Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (далее — Положение № 828), и Административным регламентом МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче (замене) паспорта (утв. приказом МВД России от 16.11.2020 № 773, в редакции, действующей на дату обращения; реквизиты подлежат уточнению, если к моменту обращения утверждён новый регламент).

Для замены паспорта представляются: 1) заявление установленной формы; 2) паспорт, подлежащий замене; 3) две личные фотографии; 4) документы, подтверждающие основания замены (свидетельство о рождении — при замене в связи с достижением 20/45 лет, свидетельство о заключении/расторжении брака, документы об изменении имени и т. п.).

Документы воинского учёта (приписное свидетельство, удостоверение гражданина, подлежащего призыву, военный билет) в этот перечень не входят. Не входит в него и документ о регистрации по месту жительства или по месту пребывания как обязательное условие замены.

Этот вывод подкрепляется общим запретом, установленным п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: запрещается требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги.

Вывод по п. 3.1. *Требование «принести документ воинского учёта» как условие приёма заявления о замене паспорта нормативного основания не имеет.*

3.2. Отсутствие регистрации не может служить условием реализации права на паспорт

Прямая норма — абз. 2 ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»: регистрация или отсутствие таковой **не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан**, предусмотренных Конституцией РФ и законами РФ.

Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал это применительно к институту регистрации: постановления КС РФ от 04.04.1996 № 9-П и от 02.02.1998 № 4-П (регистрационный учёт носит уведомительный характер и не может использоваться как разрешительный механизм, ограничивающий права).

Дополнительно возникает **логический и правовой тупик**, который сам по себе является аргументом против оспариваемой практики: регистрация по месту жительства и по месту пребывания оформляется при предъявлении действительного паспорта (п. 16 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта, утв. постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713). Если бы отсутствие регистрации блокировало выдачу паспорта, гражданин оказался бы в замкнутом круге, исключающем восстановление обоих документов, — что противоречит ст. 27 Конституции РФ и ст. 3 Закона № 5242-1.

Вывод по п. 3.2. *Отсутствие регистрации не является законным основанием ни для отказа в приёме заявления, ни для отказа в замене*

паспорта. Заявление подаётся в подразделение по вопросам миграции по месту фактического нахождения заявителя.

3.3. Просрочка замены — основание административной ответственности, но не основание для отказа в услуге

Законодатель развёл две разные правовые связи: - **публично-правовая обязанность гражданина** заменить паспорт в установленный срок, обеспеченная санкцией ст. 19.15 КоАП РФ; - **публичная обязанность государства** выдать (заменить) паспорт, вытекающая из ст. 1, 7 Положения № 828 и ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ.

Санкция ст. 19.15 КоАП РФ — **только административный штраф** (от 2 000 до 3 000 руб.; в Москве и Санкт-Петербурге — от 3 000 до 5 000 руб.). Она не предусматривает ни приостановления, ни «накопительного» условия для получения самой услуги. Исполнение одной обязанности (уплата штрафа) не может быть поставлено в качестве предварительного условия исполнения другой (выдача паспорта), тем более когда неисполнение второй обязанности прямо продлевает длящееся правонарушение.

Иной вывод приводил бы к тому, что отказ в выдаче паспорта искусственно консервирует состояние правонарушения, то есть орган власти своим бездействием поддерживает состав административного правонарушения. Такой результат противоречит принципу законности (ст. 15 Конституции РФ) и запрету злоупотребления правом.

Вывод по п. 3.3. Просрочка паспорта влечёт риск штрафа по ст. 19.15 КоАП РФ, но не является законным основанием для отказа в приёме заявления или в выдаче паспорта.

3.4. Конкурирующие позиции по вопросу о законности требования «сначала воинский учёт»

Позиция А (правозащитная, доминирующая в нормативном регулировании). Требование документов воинского учёта при приёме заявления о замене паспорта незаконно: перечень документов закрыт (Положение № 828), действует запрет п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ, отсутствие регистрации нейтрально (ст. 3 Закона № 5242-1), а специализированная норма — абз. 3 п. 2 ст. 8 Федерального закона № 53-ФЗ — прямо предусматривает механизм, при котором взаимодействие с

военкоматом не блокирует реализацию прав гражданина. Порядок «сначала военкомат, потом паспорт» в действующем законодательстве отсутствует.

Позиция Б (ведомственная практика, «согласительная» модель). Абз. 5 п. 2 ст. 4 Федерального закона № 53-ФЗ обязывает органы, осуществляющие регистрацию по месту жительства и месту пребывания, **вручать гражданам, не состоящим на воинском учёте, направление в военный комиссариат при осуществлении их регистрации по месту жительства или месту пребывания.** На практике МВД и военные комиссариаты в ряде субъектов заключают соглашения об информационном обмене; в этих регионах сотрудник ОВМ (МФЦ) *de facto* отказывается принимать паспортные документы «до прохождения военкомата», ссылаясь на необходимость одновременно выполнить обязанность по вручению направления и внести сведения в реестр.

Когда применяется каждая позиция. - *Позиция А* применяется всегда, когда речь идёт о законности действий (бездействия) сотрудника: именно её следует закладывать в жалобу, заявление в прокуратуру и административный иск. Суд, рассматривая дело по существу, оценивает соответствие действий закону, а не внутренним соглашениям ведомств. - *Позиция Б* объясняет фактическую практику, но не создаёт права. Ведомственные соглашения и инструкции не являются нормативными правовыми актами, регулирующими предоставление государственной услуги, и не могут расширять закрытый перечень документов. Их можно использовать лишь как переговорный аргумент: предложить сотруднику принять заявление и одновременно получить направление в военкомат, не разрывая процедуру.

Вывод по п. 3.4. Юридически состоятельна *Позиция А*. *Позиция Б* описывает практику, но не имеет нормативной силы и не может служить основанием для отказа.

3.5. Практический вывод по Разделу I

Заявление о замене паспорта **подлежит приёму** вне зависимости от наличия регистрации и документов воинского учёта, и паспорт **подлежит выдаче**. Отказ в приёме заявления или в выдаче паспорта по этим мотивам неправомерен. Единственные допустимые основания «отказа в приёме» — непредставление документов, прямо предусмотренных Положением № 828 (например, отсутствие фотографий), либо обстоятельства, прямо исключающие выдачу паспорта (неподтверждённое гражданство РФ, несоответствие фотографий требованиям). И в этих случаях отказ должен быть письменным, мотивированным и содержать ссылку на норму.

4. Раздел II. Правомерность требования МФЦ «пройти административную процедуру и предоставить документ воинского учёта»

4.1. Ограниченная роль МФЦ

МФЦ действует на основании Федерального закона № 210-ФЗ и Правил организации деятельности многофункциональных центров, утв. постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376. МФЦ обеспечивает приём заявления и передачу документов в ОВМ, но **не вправе**: - требовать документы, не предусмотренные регламентом предоставления услуги (п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ); - давать оценку наличию или отсутствию состава административного правонарушения и «направлять на административку»; - обуславливать приём заявления прохождением иных процедур.

Формулировка «пройдите административную процедуру и приходите с документом воинского учёта» нормативного содержания не имеет: «административной процедуры» как условия предоставления услуги по замене паспорта законодательство не знает. Есть два разных производства: производство по предоставлению государственной услуги и производство по делу об административном правонарушении (раздел IV КоАП РФ). Смешивать их орган не вправе.

4.2. Существенная оговорка: передана ли услуга по замене паспорта в МФЦ

Здесь возможны два фактических сценария, и правовые последствия различаются.

Сценарий 1. Услуга передана МФЦ (в соответствующем субъекте РФ заключено соглашение о взаимодействии). Отказ в приёме заявления неправомерен. Нарушение образует состав ст. 5.63 КоАП РФ (нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг) — административная ответственность должностных лиц; при отказе в рассмотрении обращения также применима ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан). Заявитель вправе требовать письменный отказ и обжаловать его.

Сценарий 2. Услуга в МФЦ не передана. МФЦ объективно не может принять заявление, поскольку не является органом, предоставляющим эту

услугу. Однако и в этом случае МФЦ **обязан разъяснить**, куда и в каком порядке обратиться (Федеральный закон № 210-ФЗ), а не выдвигать незаконные требования о прохождении «административки» и получении документов воинского учёта. Юридически значимый дефект в этом сценарии — не сам отказ в приёме, а **мотивировка** отказа.

Практический вывод. Независимо от сценария правильным шагом является обращение непосредственно в подразделение по вопросам миграции МВД России (ОВМ), а в МФЦ — лишь требование письменного разъяснения с указанием органа, оказывающего услугу, и правового основания отказа. Достоверно установить, передана ли услуга в МФЦ конкретного субъекта, следует по региональному Перечню государственных услуг, предоставляемых в МФЦ, и по информации на ЕПГУ.

5. Раздел III. Возможна ли постановка на воинский учёт при отсутствии регистрации и при недействительном (просроченном) паспорте

5.1. Отсутствие регистрации прямо исключено законом как основание отказа

Пункт 2 ст. 8 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в редакции Федерального закона от 06.02.2019 № 8-ФЗ) содержит прямую норму:

«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**. Воинский учёт граждан, не имеющих регистрации по месту жительства и месту пребывания, а также граждан, прибывших на место пребывания на срок более трёх месяцев и не имеющих регистрации по месту пребывания, осуществляется военными комиссариатами **по месту, указываемому гражданами в заявлении** в качестве места их пребывания (учёбы), по форме и в порядке, которые устанавливаются Положением о воинском учёте».

Это ключевая для вопроса норма: закон не только не запрещает, но **прямо предписывает** ставить на учёт граждан без регистрации — по адресу, который они сами укажут в заявлении.

5.2. Беззаявительный (автоматический) порядок первоначальной постановки на учёт

С 2024 года действует механизм Реестра воинского учёта (ст. 7.1 Федерального закона № 53-ФЗ, введена Федеральным законом от 14.04.2023 № 127-ФЗ; порядок ведения — Положение о Реестре воинского учёта, утверждённое постановлением Правительства РФ; реквизиты постановления подлежат уточнению по действующей редакции). Согласно этому механизму:

- первоначальная постановка гражданина на воинский учёт осуществляется **путём включения военными комиссариатами соответствующих сведений в Реестр воинского учёта;**
- постановка может осуществляться **без личной явки гражданина** — на основании сведений, содержащихся в государственном информационном ресурсе, иных государственных информационных системах и информационных ресурсах, без проведения мероприятий, предусмотренных ст. 5.1 и 5.2 Федерального закона № 53-ФЗ, которые проводятся при последующей явке.

Практическое следствие: гражданин, который «никогда не вызывался» и «никогда не получал приписное», может **уже состоять на воинском учёте** — сведения о нём могли быть внесены автоматически по данным ЗАГС, МВД, образовательных и медицинских организаций. Это следует проверить первым делом (личный кабинет на ЕПГУ, сервисы Минобороны России), поскольку при таком развитии событий требование МФЦ «предоставить документ воинского учёта» теряет предмет: сведения подтверждаются выпиской из Реестра либо удостоверением, формируемым в электронном виде.

Дополнительно: абз. 1 п. 2 ст. 4 Федерального закона № 53-ФЗ обязывает органы, осуществляющие регистрацию по месту жительства и месту пребывания, направлять в двухнедельный срок в военные комиссариаты сведения о гражданах, не состоящих на воинском учёте, но обязанных состоять на нём, а абз. 5 — вручать таким гражданам направление в военный комиссариат при регистрации. То есть даже при отсутствии регистрации обязанность выявлять и ставить на учёт лежит на государственных органах, а не на гражданине, разыскиваемом военкоматом.

5.3. Недействительный (просроченный) паспорт как документ при постановке на воинский учёт: две позиции

Позиция 1 (формальная, ведомственная). Паспорт, срок замены которого истёк, считается недействительным (Положение № 828; перечни оснований недействительности в Административном регламенте МВД). При постановке на воинский учёт гражданин предъявляет паспорт, а недействительный документ не может удостоверить личность. Следовательно, военный комиссариат вправе потребовать действительный паспорт, и постановка на учёт «откладывается» до его получения.

Когда эта позиция применяется. Формально она воспроизводится в ответах военкоматов; на неё ссылаются при отказе принять заявление «до замены паспорта». Нормативного закрепления в Федеральном законе № 53-ФЗ и Положении о воинском учёте как **самостоятельного основания отказа** она не имеет.

Позиция 2 (основная, нормативно обоснованная). Обязанность состоять на воинском учёте возникает из закона и **не поставлена в зависимость от наличия действительного паспорта**. Федеральный закон № 53-ФЗ: - не содержит нормы, освобождающей гражданина от воинского учёта при отсутствии действительного паспорта; - прямо запрещает отказ в постановке на учёт по причине отсутствия регистрации (абз. 2 п. 2 ст. 8), то есть демонстрирует общий подход законодателя: формальные документальные дефекты не блокируют исполнение воинской обязанности; - предусматривает беззаявительный порядок постановки на учёт по данным государственных информационных систем (ст. 7.1, ст. 9), при котором паспорт вообще не является условием.

Кроме того, личность гражданина может быть установлена по иным документам и данным: свидетельство о рождении, сведения ЗАГС, данные МВД, СМЭВ. Отказ в постановке на учёт по мотиву недействительности паспорта создаёт тот же замкнутый круг, что и в разделе I: паспорт нельзя заменить без воинского учёта, а на учёт нельзя встать без паспорта, — что противоречит принципу равенства (ст. 19 Конституции РФ) и ст. 3 Закона № 5242-1.

Условия, при которых применяется Позиция 2. Всегда, когда требуется юридически обоснованное решение: обращение в военкомат с письменным заявлением, жалоба в вышестоящий орган, заявление в прокуратуру, административный иск. Оптимально — приложить к заявлению свидетельство о рождении и любые документы, позволяющие идентифицировать личность, и одновременно указать в заявлении адрес места пребывания (учебного

заведения), как это прямо предписано абз. 3 п. 2 ст. 8 Федерального закона № 53-ФЗ.

Порядок постановки на воинский учёт детализируется Положением о воинском учёте, утверждённым постановлением Правительства РФ от 27.11.2006 № 719, и Порядком, утверждённым приказом Министра обороны РФ от 22.11.2021 № 700 (в действующей редакции).

Практический вывод по Разделу III. Да, постановка на воинский учёт возможна при отсутствии регистрации — это прямо предусмотрено абз. 2–3 п. 2 ст. 8 Федерального закона № 53-ФЗ. При недействительном паспорте постановка также возможна: нормативно отказ по этому мотиву не закреплён, а личность может быть подтверждена иными документами и данными государственных информационных систем. Наиболее вероятный сценарий: сведения о гражданине уже внесены в Реестр воинского учёта автоматически, и никакого «приписного свидетельства» получать не требуется.

6. Раздел IV. Административная ответственность и её соотношение с обязанностью выдать паспорт

6.1. Статья 19.15 КоАП РФ — проживание без действительного паспорта

Диспозиция ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ: проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина РФ, обязанного иметь паспорт, без паспорта или по недействительному паспорту. Санкция — штраф от 2 000 до 3 000 руб.; ч. 2 — тот же состав, совершённый в Москве или Санкт-Петербурге, — штраф от 3 000 до 5 000 руб.

Спорный момент (позиция защиты). Конструкция диспозиции привязывает состав к проживанию **по месту жительства или по месту пребывания в жилом помещении**. Если гражданин не имеет ни регистрации по месту жительства, ни регистрации по месту пребывания, ни определённого жилого помещения, в котором он «проживает» в юридическом смысле, объективная сторона в её буквальном прочтении не образуется. На это целесообразно ссылаться при оспаривании протокола: вменение ст. 19.15 КоАП РФ фактически подменяет состав ст. 19.15.1 КоАП РФ (проживание без регистрации), у которого иная объективная сторона.

Что нужно понимать про этот довод. Он не является бесспорным: сложившаяся практика исходит из того, что факт проживания по конкретному адресу может устанавливаться и без регистрации. Поэтому довод следует заявлять как дополнительный, а не как основной.

Давность привлечения. Проживание без действительного паспорта — длящееся правонарушение; срок давности исчисляется со дня его обнаружения (ст. 4.5 КоАП РФ; п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»). Дела по ст. 19.15 КоАП РФ рассматриваются органами внутренних дел (ОВМ); срок давности по таким делам — два месяца со дня обнаружения. Это означает, что после выявления нарушения у органа есть ограниченное время на составление протокола и вынесение постановления; по истечении срока производство подлежит прекращению (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

6.2. Статья 19.15.1 КоАП РФ — проживание без регистрации

Самостоятельный состав: проживание гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации. Санкция — штраф от 2 000 до 3 000 руб.; в Москве и Санкт-Петербурге — от 3 000 до 5 000 руб. Статья содержит примечания, освобождающие от ответственности отдельных лиц (например, проживающих в жилом помещении совместно с собственником — близких родственников). Если гражданин фактически проживает в конкретном жилом помещении, риск вменения этой статьи выше, чем ст. 19.15 КоАП РФ.

6.3. Статья 21.5 КоАП РФ — неисполнение обязанностей по воинскому учёту

Составы, имеющие значение для ситуации: - **ч. 1** — неявка по вызову (повестке) военного комиссариата без уважительной причины, убытие на новое место жительства либо место пребывания на срок более трёх месяцев, выезд из РФ на срок свыше шести месяцев без снятия с учёта, прибытие на новое место жительства либо пребывания (возвращение в РФ) без постановки на воинский учёт в установленный срок, несообщение об изменении семейного положения, образования, места работы или должности, места жительства. Санкция в действующей редакции (после повышения размеров административных штрафов в 2023 году) — предупреждение или административный штраф в размере **от 10 000 до 30 000 руб.** (точный размер следует сверять с действующей редакцией на дату события); - **ч. 4** —

несообщение гражданином, подлежащим призыву на военную службу, о выезде на срок более трёх месяцев с места жительства или места пребывания, **в том числе не подтверждённых регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания**, — административный штраф **от 10 000 до 20 000 руб.** (в редакции Федерального закона от 15.12.2025 № 488-ФЗ). Соответствующая обязанность гражданина закреплена в п. 2 ст. 10 Федерального закона № 53-ФЗ, который после изменений также охватывает места жительства и пребывания, не подтверждённые регистрацией.

Применительно к описанной ситуации: поскольку гражданин повесток не получал, состав ч. 1 ст. 21.5 КоАП РФ в части неявки отсутствует — неявка возможна только по врученному вызову (повестке). Риск по ч. 1 в части «прибытие на новое место жительства/пребывания без постановления на учёт в установленный срок» носит дискуссионный характер при отсутствии регистрации, но именно это «узкое место» законодатель закрыл поправкой от 15.12.2025 № 488-ФЗ применительно к ч. 4 (выезд свыше трёх месяцев). Поэтому практический риск повышен для ч. 4 ст. 21.5 КоАП РФ, если имел место выезд с прежнего места нахождения на срок свыше трёх месяцев.

6.4. Уголовно-правовой риск (необходимо учитывать)

Призывной возраст — от 18 до 30 лет (ст. 22 Федерального закона № 53-ФЗ в действующей редакции). При отсутствии законных оснований для освобождения от призыва уклонение от призыва на военную службу может квалифицироваться по ч. 1 ст. 328 УК РФ (уклонение от призыва при отсутствии законных оснований для освобождения от этой службы). Для состава необходимо наличие реально врученного вызова (повестки) и умысел на уклонение. Отсутствие замены паспорта и отсутствие воинского учёта сами по себе состава ст. 328 УК РФ **не образуют**, но вместе с тем увеличивают риск того, что именно эти обстоятельства станут поводом для проверки. Это дополнительный — и, пожалуй, наиболее весомый — аргумент в пользу того, чтобы не откладывать решение вопроса.

6.5. Соотношение ответственности и обязанности выдать паспорт

Правовые связи независимы и не подчинены друг другу:

Правоотношение	Нормы	Последствие
Проживание без действительного паспорта	ст. 19.15 КоАП РФ	Штраф

Правоотношение	Нормы	Последствие
Проживание без регистрации	ст. 19.15.1 КоАП РФ	Штраф
Неисполнение обязанностей по воинскому учёту	ст. 21.5 КоАП РФ	Предупреждение / штраф
Обязанность выдать (заменить) паспорт	Положение № 828; Федеральный закон № 210-ФЗ	Выдача паспорта

Ни в КоАП РФ, ни в Положении № 828 нет нормы, допускающей приостановление предоставления государственной услуги по замене паспорта до «прохождения административной процедуры» или до постановки на воинский учёт. Прямой запрет на такие требования содержится в п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ.

Правильная схема действий ОВМ: **принять заявление, предоставить услугу и — при наличии состава — оформить протокол об административном правонарушении.** Именно так надлежит формулировать требование в жалобе.

Практический вывод по Разделу IV. Административная ответственность и обязанность выдать паспорт — самостоятельные правоотношения. Ссылки сотрудника МФЦ (ОВМ) на «административку» как на предварительное условие услуги нормативного основания не имеют. По наиболее рискованным составам (ч. 4 ст. 21.5 КоАП РФ — от 10 000 до 20 000 руб.; ст. 328 УК РФ) ситуацию целесообразно легализовать в кратчайший срок.

7. Раздел V. Порядок обжалования отказа в приёме заявления, отказа в выдаче паспорта и бездействия

Обжалование возможно параллельно по четырём каналам.

7.1. Обязательное предварительное действие: «материализация» отказа

Любое обжалование бесперспективно без письменного следа. Необходимо: 1) подать заявление о замене паспорта в письменной форме (по форме Административного регламента, а при её отсутствии под рукой — в произвольной письменной форме, поскольку формальные требования к форме

заявления не могут служить основанием для отказа в его рассмотрении); 2) потребовать на своей копии отметку о приёме (дата, входящий номер, должность, подпись сотрудника); при отказе поставить отметку — направить заявление **ценным письмом с описью вложения и уведомлением о вручении** по юридическому адресу подразделения (это исключает возможность сослаться на «неполучение»); 3) указать в заявлении: отсутствие регистрации по месту жительства и по месту пребывания; отсутствие документов воинского учёта; просьбу принять заявление и выдать расписку, а в случае отказа — **выдать письменный мотивированный отказ со ссылкой на норму права**. Отсутствие письменного отказа по существу превращает спор в бездействие, что также обжалуется, но требует больше времени; 4) альтернативно — подать заявление через ЕПГУ (Госуслуги), если это технически возможно при текущем статусе учётной записи; факт подачи фиксируется в информационной системе, что затрудняет отказ в приёме.

Право на обращение и обязанность органов рассмотреть его в установленный срок: ст. 33 Конституции РФ; Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ст. 2, 5, 10, 12 — срок рассмотрения 30 дней).

7.2. Обжалование в вышестоящий орган

Жалоба подаётся руководителю территориального органа МВД России на региональном уровне (ГУ МВД / МВД по субъекту РФ), а при необходимости — в центральный аппарат МВД России. Основания: неправомерный отказ в приёме заявления; неправомерный отказ в предоставлении услуги; нарушение срока предоставления услуги; требование документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами (п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ).

Дополнительно: Федеральный закон № 210-ФЗ (ст. 11.1-11.2) предусматривает досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также должностного лица, МФЦ, работника МФЦ. Жалоба подаётся, в частности, через ЕПГУ.

7.3. Прокурорский надзор

Заявление в прокуратуру подаётся в порядке ст. 21, 26, 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Прокурор вправе внести представление об устранении нарушений закона, принести протест на незаконный правовой акт, обратиться в суд в защиту прав гражданина. Это наиболее «дешёвый» и быстрый канал, поскольку прокуратура запрашивает у ОВМ документы и правовую позицию.

7.4. Судебное обжалование

Спор об оспаривании отказа (бездействия) ОВМ/МФЦ рассматривается по правилам главы 22 Кодекса административного судопроизводства РФ (ст. 218–227 КАС РФ). Требования формулируются как: - признать незаконным отказ в приёме заявления (бездействие) и (или) отказ в выдаче паспорта; - возложить на ОВМ обязанность принять заявление и выдать паспорт.

Процессуальные ориентиры: - подсудность — районный суд по месту нахождения органа (ст. 24 КАС РФ); - срок обращения в суд — три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении права (ст. 219 КАС РФ); - госпошлина не уплачивается (подп. 7 п. 1 ст. 333.36 НК РФ); - бремя доказывания законности отказа возлагается на орган (ч. 9, 11 ст. 226 КАС РФ); - разъяснения — постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» и постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (о практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти).

Спор об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении (если такое будет вынесено по ст. 19.15 или 21.5 КоАП РФ) — по правилам главы 30 КоАП РФ: жалоба подаётся в течение **10 суток** со дня вручения копии постановления (ст. 30.3 КоАП РФ) — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в суд (ст. 30.1 КоАП РФ). Пропуск этого срока — наиболее частая и наиболее дорогостоящая ошибка; срок крайне короткий.

7.5. Ответственность должностных лиц за допущенные нарушения

- **Ст. 5.59 КоАП РФ** — нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан (штраф на должностных лиц).
- **Ст. 5.63 КоАП РФ** — нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (штраф на должностных лиц; при повторном нарушении — дисквалификация).

Указание на эти составы в жалобе заметно повышает её «вес» для адресата.

Практический вывод по Разделу V. Оптимальная последовательность: (1) письменное заявление с требованием письменного отказа → (2) жалоба руководителю МВД по субъекту РФ через ЕПГУ и (3) одновременное заявление в прокуратуру → (4) административный иск по главе 22 КАС РФ.

Параллельно — обращение в военкомат. Жалобу на постановление по делу об административном правонарушении (если оно будет вынесено) подавать в течение 10 суток.

8. Раздел VI. Пошаговый алгоритм действий

Шаг 1. Проверить воинский учёт до обращения в ОВМ. Зайти в личный кабинет на ЕПГУ (раздел «Воинский учёт») и, при наличии, в сервисы Минобороны России; проверить, не внесены ли сведения автоматически в Реестр воинского учёта и не сформировано ли удостоверение гражданина, подлежащего призыву (в электронной форме). При подтверждении — распечатать выписку/электронное удостоверение: вопрос о «документе воинского учёта» снимается полностью.

Шаг 2. Параллельно — письменное обращение в военный комиссариат. Заявление о постановке на воинский учёт (либо о подтверждении постановки) с прямым указанием: регистрации по месту жительства и по месту пребывания не имею; прошу осуществить постановку на воинский учёт по месту пребывания (учёбы), указываемому в заявлении, — со ссылкой на абз. 2–3 п. 2 ст. 8 Федерального закона № 53-ФЗ. Приложить свидетельство о рождении и иные документы, позволяющие идентифицировать личность. Указать адрес фактического нахождения (места пребывания), который заявитель просит считать местом учёта.

Шаг 3. Подать заявление о замене паспорта в ОВМ (а не только в МФЦ). Заявление установленной формы; паспорт, подлежащий замене; две фотографии; документы об основании замены. Отдельным пунктом — просьба: (а) принять заявление; (б) выдать расписку о приёме; (в) в случае отказа — выдать письменный мотивированный отказ со ссылкой на норму права.

Шаг 4. Зафиксировать действия сотрудника. Отметка о приёме на копии заявления либо отправка ценным письмом с описью вложения и уведомлением о вручении. Фиксация ФИО, должности, времени и существа устного отказа; при возможности — свидетели.

Шаг 5. Параллельно — легализовать регистрационный статус, насколько это возможно. Оформить регистрацию по месту пребывания (в том числе в гостинице, общежитии, у собственника жилья) — это не обязательное условие замены паспорта, но снимает существенную часть претензий и облегчает взаимодействие с военкоматом (или, напротив, если регистрация оформлена — вручение направления в военкомат происходит в силу абз. 5 п. 2 ст. 4 Федерального закона № 53-ФЗ).

Шаг 6. Обжалование. Жалоба руководителю территориального органа МВД России на региональном уровне (в том числе через ЕПГУ); заявление в прокуратуру; при отсутствии результата — административный иск по главе 22 КАС РФ (срок — три месяца, госпошлина не уплачивается).

Шаг 7. Если вынесено постановление по делу об административном правонарушении. Подать жалобу в течение **10 суток** со дня вручения копии (ст. 30.3 КоАП РФ). Доводы: отсутствие события/состава (применительно к ст. 19.15 КоАП РФ — отсутствие «места жительства/пребывания в жилом помещении», как указано в п. 6.1); истечение срока давности (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ); неустранимые сомнения толкуются в пользу лица (ст. 1.5 КоАП РФ).

Шаг 8. Не оплачивать штраф «на месте» и не подписывать протокол без возражений. В протоколе отразить несогласие и приложить письменные объяснения со ссылками на абз. 2–3 п. 2 ст. 8 Федерального закона № 53-ФЗ, ст. 3 Закона № 5242-1, п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 210-ФЗ.

9. Раздел VII. Опорные аргументы для письменных документов

Формулировки, пригодные для переноса в заявление/жалобу/иск:

1. «Отсутствие у гражданина регистрации по месту жительства и по месту пребывания не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод (абз. 2 ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1)».
2. «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** (абз. 2 п. 2 ст. 8 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ)».
3. «Перечень документов, необходимых для замены паспорта (Положение о паспорте гражданина РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 08.07.1997 № 828), является исчерпывающим и не содержит документов воинского учёта».
4. «Запрещается требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги (п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ)».

-
5. «Административная ответственность за проживание без действительного паспорта (ст. 19.15 КоАП РФ) не является условием предоставления государственной услуги по замене паспорта и не может служить основанием для приостановления её предоставления».
-

10. Раздел VIII. Краткие ответы на поставленные вопросы

1. **Могу ли я получить паспорт?** Да. Просрочка замены, отсутствие регистрации и отсутствие документов воинского учёта не являются законными препятствиями.
 2. **Может ли ОВМ отказать в приёме заявления и в выдаче паспорта?** По указанным мотивам — нет. Отказ должен быть письменным и основанным на норме; «административка» и «документ воинского учёта» в качестве условий не предусмотрены законом.
 3. **Мог ли МФЦ не принять заявление?** Если услуга передана МФЦ — отказ неправомерен. Если не передана — МФЦ не вправе требовать «прохождения административки», он обязан разъяснить, куда обратиться.
 4. **Могу ли я встать на воинский учёт с недействительным паспортом и без регистрации?** Да: без регистрации — прямо предусмотрено законом; с просроченным паспортом — нормативного запрета нет, личность может подтверждаться иными документами и данными государственных информационных систем. Наиболее вероятно, что вы уже включены в Реестр воинского учёта автоматически.
 5. **Что мне делать?** См. пошаговый алгоритм в Разделе VI: проверить ЕПГУ → письменно обратиться в военкомат → письменно подать заявление в ОВМ с требованием письменного отказа → жалоба в МВД и прокуратуру → административный иск по главе 22 КАС РФ. Соблюдать 10-суточный срок при обжаловании любого постановления по делу об административном правонарушении.
-

11. Список использованных нормативных и иных источников

Конституция Российской Федерации - Ст. 15 (принцип законности), ст. 17, 19 (равенство прав), ст. 27 (свобода передвижения и выбора места пребывания и жительства), ст. 33 (право на обращение).

Кодексы - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: ст. 1.5, 4.5, 19.15 (ч. 1, 2), ст. 19.15.1, ст. 21.5 (ч. 1, ч. 4 — в ред. Федерального закона от 15.12.2025 № 488-ФЗ), ст. 5.59, ст. 5.63, ст. 24.5, ст. 30.1, ст. 30.3, ст. 32.2. - Кодекс административного судопроизводства РФ: гл. 22 (ст. 218–227), ст. 24, ст. 219. - Налоговый кодекс РФ: подп. 7 п. 1 ст. 333.36. - Уголовный кодекс РФ: ч. 1 ст. 328 (учитывается как риск).

Федеральные законы - Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»: ст. 4 (п. 2 — абз. 1, 2, 5), ст. 7.1, ст. 8 (п. 2 — абз. 2, 3 и последующие), ст. 9, ст. 10 (п. 2), ст. 22, ст. 5.1, 5.2. - Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»: ст. 3. - Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: ст. 5, п. 1 ч. 1 ст. 7, ст. 11.1–11.2, ст. 14. - Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: ст. 2, 5, 10, 12. - Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»: ст. 21, 26, 27. - Федеральный закон от 14.04.2023 № 127-ФЗ (введение Реестра воинского учёта и Реестра повесток; ст. 7.1 и ст. 31 Федерального закона № 53-ФЗ). - Федеральный закон от 15.12.2025 № 488-ФЗ (изменения в ст. 21.5 КоАП РФ и корреспондирующие изменения в законодательство о воинской обязанности). - Федеральные законы, которыми вносились изменения в ст. 19.15 КоАП РФ и в законодательство о воинском учёте (в том числе от 21.12.2013 № 376-ФЗ; от 06.02.2019 № 8-ФЗ; от 09.03.2010 № 27-ФЗ; от 03.12.2008 № 248-ФЗ; от 22.08.2004 № 122-ФЗ; от 03.07.2016 № 305-ФЗ — в объёме, применимом к рассматриваемым нормам).

Подзаконные акты - Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». - Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации...» (п. 16 — перечень документов для регистрации). - Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». - Постановление Правительства РФ от 27.11.2006 № 719 «Об утверждении Положения о воинском учёте». - Положение о Реестре воинского учёта и порядке его ведения (постановление Правительства РФ 2024 г.; реквизиты подлежат уточнению по действующей редакции). - Приказ МВД России от 16.11.2020 № 773 об утверждении Административного регламента МВД России

по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспорта гражданина Российской Федерации (в действующей редакции; реквизиты подлежат уточнению, если регламент утверждён в новой редакции). - Приказ Министра обороны РФ от 22.11.2021 № 700 (Порядок и особенности осуществления воинского учёта; в действующей редакции).

Акты судебных органов - Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П. - Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 № 4-П. - Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 14 — длящиеся правонарушения). - Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2. - Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Оговорка о практической проверке. При подготовке конкретных документов (заявления, жалобы, иска) необходимо сверить: (а) точные реквизиты и редакцию действующего Административного регламента МВД по паспортной услуге; (б) передана ли услуга по выдаче (замене) паспорта в МФЦ в соответствующем субъекте Российской Федерации; (в) действующие размеры административных штрафов по ст. 21.5 КоАП РФ на дату события; (г) реквизиты акта Правительства РФ, утвердившего Положение о Реестре воинского учёта.