

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 9 февраля 2018 г. N АКПИ17-1007

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

судьи Верховного Суда Российской Федерации Назаровой А.М.,

при секретаре Б.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению администрации муниципального образования города Братска о признании частично недействующим пункта 84 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 11 сентября 2012 г. N 288,

установил:

приказом Федеральной миграционной службы от 11 сентября 2012 г. N 288 (далее - Приказ) утвержден Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее - Регламент). Приказ 2 апреля 2013 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России), N 27963, и 17 апреля 2013 г. опубликован в "Российской газете".

Согласно пункту 84 Регламента карточки регистрации по форме N 9 (приложение N 13 к Регламенту) и поквартирные карточки по форме N 10 (приложение N 7 к Регламенту) оформляются при регистрации граждан в жилые помещения государственного, муниципального, частного жилищного фонда, в том числе жилищно-строительных и жилищных кооперативов, домов-интернатов для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, других учреждений социального назначения, акционерных обществ и коммерческих организаций, других государственных и муниципальных организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, и хранятся у лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов.

Администрация муниципального образования города Братска обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим приведенного положения Регламента в той части, согласно которой карточки регистрации по форме N 9 (приложение N 13 к Регламенту) и поквартирные карточки по форме N 10 (приложение N 7 к Регламенту) хранятся у лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, как противоречащего Закону Российской Федерации от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (далее - Закон от 25 июня 1993 г. N 5242-1), постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N 713 "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации", которыми Федеральная миграционная служба (далее - ФМС России) не была наделена полномочиями по установлению обязанностей для лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее - лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов), и нарушающего принципы и правила обработки персональной информации, предусмотренные Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных" (далее - Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ), права

и свободы человека и гражданина при обработке его персональных данных на неприкосновенность частной жизни и защиту личной и семейной тайны.

В обоснование требования административный истец указал, что, являясь органом местного самоуправления, обратился с письменным предложением о принятии на хранение карточек по формам N 9 и 10 в отдел по вопросам миграции МУ МВД России "Братское", который отказал в принятии этих документов со ссылкой на оспариваемый пункт Регламента, незаконно, по его мнению, возлагающий на него обязанность по хранению названных выше карточек.

Административный истец в судебное заседание не явился, о времени и месте рассмотрения дела извещен надлежащим образом.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. N 156 "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции" ФМС России упразднена, функции и полномочия по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России).

МВД России в письменных возражениях на административное исковое заявление указало, что Регламент издан в пределах компетенции ФМС России, оспариваемое положение соответствует нормативным правовым актам большей юридической силы, прав и свобод административного истца не нарушает и не возлагает на него не предусмотренной законом обязанности.

Минюст России в письменных возражениях на административный иск указал, что Регламент фактически устанавливает порядок работы лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, вопросы деятельности которых не могут быть урегулированы ФМС России и не являются предметом Регламента.

В судебном заседании представители МВД России К. и Л. и представитель Минюста России Ч. поддержали изложенные правовые позиции.

Обсудив доводы административного истца, выслушав административных ответчиков, проверив оспариваемое положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Масаловой Л.Ф., полагавшей требование подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации считает, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее - органы местного самоуправления), регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (часть 1 статьи 1) (далее - Федеральный закон N 210-ФЗ).

По смыслу пункта 1 статьи 2 данного закона, под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - государственная услуга), понимается деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее - органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с

административным регламентом - нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, разработка проекта которого осуществляется органом, предоставляющим государственную услугу, или органом, предоставляющим муниципальную услугу (пункт 4 статьи 2, часть 1 статьи 12, часть 1 статьи 13 Федерального закона N 210-ФЗ).

Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг установлен Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373, в соответствии с пунктом 1 которых регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или государственной корпорации, наделенной в соответствии с федеральным законом полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности (далее - государственная корпорация), устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, государственной корпорации и органа государственного внебюджетного фонда, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей (далее - заявитель) в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона N 210-ФЗ. Регламент также устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, государственной корпорации и органа государственного внебюджетного фонда, их должностными лицами, взаимодействия федерального органа исполнительной власти, государственной корпорации и органа государственного внебюджетного фонда с заявителями, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при предоставлении государственной услуги.

Согласно пункту 1 Положения о Федеральной миграционной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. N 711 (действовавшем на день издания Приказа), ФМС России являлась федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции. Кроме того, ФМС России осуществляла регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (подпункт 7.13.12 пункта 7).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Регламент, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009.

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

В соответствии со статьей 3 Закона от 25 июня 1993 г. N 5242-1 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 (часть первая). Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечень лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утверждаются Правительством Российской Федерации (часть шестая).

Пунктом 4 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N 713 (далее - Правила регистрации), установлено, что ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации являются

лица, предусмотренные перечнем, утвержденным указанным постановлением Правительства Российской Федерации (далее - Перечень).

К таким лицам Перечнем отнесены: должностные лица органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, органов местного самоуправления в области жилищных отношений, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фонда (1), собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими жилыми помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей жилищным фондом организации (2), уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами (3), уполномоченные должностные лица многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг (4).

Как следует из пункта 1 Регламента, предметом его регулирования является установление порядка предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее - государственная услуга), определение сроков и последовательность действий (административных процедур) территориальных органов ФМС России, а также порядок их взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при осуществлении полномочий по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

ФМС России (в настоящее время - МВД России) как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий предоставление государственных услуг в сфере миграции и регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, полномочиями по установлению порядка деятельности лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, не наделен.

В силу приведенных выше положений нормативных правовых актов административный регламент определяет порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, их должностными лицами, а также порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти с заявителями, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при предоставлении государственной услуги.

Установление пунктом 84 Регламента в оспариваемой части для лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, функции по хранению карточек регистрации и квартирных карточек не может быть отнесено к определению порядка взаимодействия территориальных органов ФМС России с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при осуществлении полномочий по регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета.

Оспариваемым положением Регламента фактически установлен порядок работы лиц, перечисленных в Перечне, деятельность которых не является предметом регулирования Регламента.

Вместе с тем нельзя согласиться с утверждением административного истца о том, что указанные карточки подлежат хранению в органах регистрационного учета, которыми в силу статьи 4 Закона от 25 июня 1993 г. N 5242-1 являются территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Ни Закон от 25 июня 1993 г. N 5242-1, ни Правила регистрации не возлагают на органы регистрации обязанность по хранению этих документов.

Ранее действующее правовое регулирование свидетельствует о том, что названные в оспариваемой норме Регламента карточки предусматривалось хранить в жилищно-эксплуатационных конторах, домоуправлениях, у комендантов домов и общежитий, председателей жилищно-строительных кооперативов или у лиц, уполномоченных на ведение паспортной работы, в исполкомах сельских, поселковых Советов народных депутатов либо у владельцев домов. В частности, в соответствии с абзацем третьим пункта 1 постановления Совмина СССР от 28 августа 1974 г. N 677 "Об утверждении Положения о

паспортной системе в СССР" Министерством внутренних дел СССР была издана Инструкция о порядке применения Положения о паспортной системе в СССР, утвержденная приказом МВД СССР от 15 мая 1975 г. N 0320, согласно пункту 52 которой прописка и выписка осуществлялась в домах местных Советов народных депутатов, государственных и общественных организаций, жилищно-строительных кооперативов и общежитиях - по карточкам прописки формы N 16 и поквартирным карточкам формы N 17, которые хранятся в жилищно-эксплуатационных конторах, домоуправлениях, у комендантов домов и общежитий, председателей жилищно-строительных кооперативов или у лиц, уполномоченных на ведение паспортной работы; в домах, принадлежащих гражданам на праве личной собственности, - по домовым книгам формы N 18, которые хранятся в исполкомах сельских, поселковых Советов народных депутатов либо у владельцев домов.

Впоследствии принятые в соответствии с Законом от 25 июня 1993 г. N 5242-1 нормативные правовые акты также предусматривали, что должностные лица, ответственные за регистрацию, а также граждане и юридические лица, предоставляющие для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, заполняют карточки регистрации по форме N 9, поквартирные карточки по форме N 10 или вносят соответствующие сведения в домовые (поквартирные) книги по форме N 11, карточки регистрации по форме N 9 и поквартирные карточки по форме N 10 могут оформляться на жилые помещения, находящиеся у граждан на праве собственности, и хранятся у должностных лиц, ответственных за регистрацию.

Статьей 3 Закона от 25 июня 1993 г. N 5242-1 контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, Правил регистрации возлагается на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, его территориальные органы и органы внутренних дел (часть седьмая).

Вопреки доводам административного ответчика данная норма не наделяет МВД России полномочиями по регулированию деятельности лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, на которых Правилами регистрации возлагается обязанность принять у граждан необходимые для регистрации по месту пребывания и месту жительства документы и в установленные сроки передать в органы регистрационного учета.

Осуществление контроля является исполнением государственной функции и не может быть предметом административного регламента по предоставлению государственной услуги.

Исполнение МВД России, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, Правил регистрации осуществляется в порядке, установленном Административным регламентом исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденным приказом ФМС России и МВД России от 1 августа 2013 г. N 338/587, принятым в соответствии с частью седьмой статьи 3 Закона от 25 июня 1993 г. N 5242-1, Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" и Правилами регистрации.

Нельзя признать состоятельными доводы административного истца о том, что пункт 84 Регламента нарушает права и свободы человека и гражданина при обработке его персональных данных на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ определяет, что персональные данные - это любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных) (пункт 1). Государственный орган, муниципальный орган, юридическое или физическое лицо, самостоятельно или совместно с другими лицами организующие и (или) осуществляющие обработку персональных данных, а также определяющие цели обработки персональных данных, состав персональных данных, подлежащих обработке, действия (операции), совершаемые с персональными данными, является оператором (пункт 2).

Пунктом 4 части 1 статьи 6 указанного закона установлено, что обработка персональных данных

допускается, если она необходима для исполнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и функций организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг.

Из приведенных законоположений следует, что лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, являются операторами по обработке персональных данных.

Поименованным федеральным законом закреплено, что оператор при обработке персональных данных обязан принимать необходимые правовые, организационные и технические меры или обеспечивать их принятие для защиты персональных данных от неправомерного или случайного доступа к ним, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, предоставления, распространения персональных данных, а также от иных неправомерных действий в отношении персональных данных (часть 1 статьи 19). Лица, виновные в нарушении требований этого федерального закона, несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность (часть 1 статьи 24).

Из изложенного следует, что персональные данные, содержащиеся в карточках регистрации по форме N 9 (приложение N 13 к Регламенту) и поквартирных карточках по форме N 10 (приложение N 7 к Регламенту), защищены законом.

Исходя из разъяснений, данных в пункте 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими.

Поскольку положение пункта 84 Регламента в оспариваемой части противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, принято с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, то в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации заявленное требование подлежит удовлетворению.

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

решил:

административное исковое заявление администрации муниципального образования города Братска удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления решения в законную силу положение пункта 84 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 11 сентября 2012 г. N 288, в той мере, в какой хранение карточек регистрации по форме N 9 (приложение N 13 к Регламенту) и поквартирных карточек по форме N 10 (приложение N 7 к Регламенту), оформляемых при регистрации граждан в жилые помещения государственного, муниципального, частного жилищного фонда, в том числе жилищно-строительных и жилищных кооперативов, домов-интернатов для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, других учреждений социального назначения, акционерных обществ и коммерческих организаций, других государственных и муниципальных организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, у лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, установлено данным регламентом.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации
А.М.НАЗАРОВА

