

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 10 мая 2018 г. N АПЛ18-144**

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Зайцева В.Ю., Ситникова Ю.В.,

при секретаре Г.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.

рассмотрела 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,

по апелляционным жалобам администрации муниципального образования города Братска и Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России) на решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2018 г., которым заявленное требование удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя муниципального образования города Братска Б., поддержавшего доводы своей апелляционной жалобы и просившего признать апелляционную жалобу МВД России необоснованной, представителей МВД России К., Л., полагавших производство по делу подлежащим прекращению, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей решение суда оставить без изменения, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная миграционная служба приказом от 11 сентября 2012 г. N 288 (далее - Приказ) утвердила 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 зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России) 2 апреля 2013 г. N 27963, опубликован в "Российской газете" 17 апреля 2013 г.

Пунктом 84 Регламента предусмотрено, что карточки регистрации по форме N 9 (приложение N 13 к Регламенту) (далее - Карточки по форме N 9) и поквартирные карточки по форме N 10 (приложение N 7 к Регламенту) (далее - Карточки по форме N 10) 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 (далее - Администрация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим приведенного положения Регламента в той части, согласно которой Карточки по форме N 9 и Карточки по форме N 10 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 N 5242-1), постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N 713 "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N 713 "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации

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" (далее - Постановление N 713), считая, что Федеральная миграционная служба (далее - ФМС России) не 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). Пункт 84 в оспариваемой части нарушает 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" (далее - Закон N 149-ФЗ) и Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных" (далее - Закон N 152-ФЗ), а также права и свободы человека и гражданина при обработке его персональных данных на неприкосновенность частной жизни и защиту личной и семейной тайны. Нарушение своих прав Администрация, являющаяся органом местного самоуправления, усматривает в том, что отдел по вопросам миграции МУ МВД России "Братское" отказал ей в приеме на хранение Карточек по форме N 9 и Карточек по форме N 10 со ссылкой на оспариваемый пункт Регламента. Считает незаконным возложение на нее обязанности по хранению названных выше карточек.

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 МВД России, которое привлечено к участию в деле в качестве административного ответчика.

В суде первой инстанции представители МВД России возражали против удовлетворения заявленного требования, ссылаясь на то, что оспариваемое положение Регламента соответствует нормативным правовым актам большей юридической силы, прав и свобод административного истца не нарушает и не возлагает на него не предусмотренной законом обязанности.

Представитель Минюста России признал, что административный иск подлежит удовлетворению, поскольку 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.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2018 г. административное исковое заявление Администрации удовлетворено. Признано не действующим со дня вступления решения в законную силу положение пункта 84 Регламента в той мере, в какой хранение Карточек по форме N 9 и Карточек по форме N 10 установлено данным регламентом.

Не согласившись с таким решением, МВД России в апелляционной жалобе просит указанное решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска. Полагает, что судом неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, оспариваемое положение не содержит императивного предписания для лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, хранить документы, а лишь свидетельствует о необходимости возвратить эти документы после их оформления уполномоченным органом, то есть указывает место нахождения этих документов. Считает, что нормативное установление обязанности по хранению указанных карточек не имеет юридического смысла, поскольку такая обязанность следует из необходимости и обязанности конкретного лица, ответственного за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, подтвердить заполняемыми им карточками факт, имеющий юридическое значение, а именно наличие регистрации гражданина.

В апелляционной жалобе Администрация просит решение суда изменить и принять новое решение, в мотивировочной части которого признать пункт 84 Регламента в той части, согласно которой Карточки по форме N 9 и Карточки по форме N 10 хранятся у лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, не соответствующим Закону N 152-ФЗ, Закону N 149-ФЗ, постановлению Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 г. N 687 "Об утверждении Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации" (далее - Постановление N 687), в остальной части решение оставить без изменения.

В отзыве на апелляционную жалобу Администрации МВД России указывает, что приказом МВД

России от 31 декабря 2017 г. N 984 "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации" (зарегистрирован Минюстом России 5 апреля 2018 г. N 50635, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) 6 апреля 2018 г.) Приказ признан не подлежащим применению. В связи с этим МВД России считает, что оспоренное положение Регламента перестало затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца, и поэтому просит отменить решение суда от 9 февраля 2018 г. и прекратить производство по делу.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал позицию, изложенную суду первой инстанции, просил дело рассмотреть в отсутствие своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

В силу части 1 статьи 1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (далее - Закон N 210-ФЗ) данный закон регулирует 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).

Государственная услуга, предоставляемая 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), это 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 (пункт 1 статьи 2 Закона N 210-ФЗ).

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 Закона N 210-ФЗ).

Согласно пункту 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373, 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 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.

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 представлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции, а также осуществляла регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (пункт 1, подпункт 7.13.12 пункта 7 Положения о Федеральной миграционной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. N 711).

С учетом указанных законоположений суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый в части Приказ принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Полномочия ФМС России на издание Приказа подтверждены также вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации, в том числе от 1 апреля 2013 г. N АКПИ13-161, от 5 марта 2014 г. N АКПИ14-38.

Во исполнение положений статьи 3 Закона N 5242-1 Постановлением N 713 Правительство Российской Федерации утвердило Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (далее - Правила регистрации), согласно пункту 4 которых 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).

Перечнем к таким лицам 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).

Разрешая данное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что ФМС России (в настоящее время - МВД России) не наделена полномочиями по установлению порядка деятельности лиц, ответственных за прием и передачу документов в органы регистрационного учета, пункт 84 в оспариваемой части противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Возложение на лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, функции по хранению Карточек по форме N 9 и Карточек по форме N 10 не является определением 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.

Утверждение в апелляционной жалобе МВД России о том, что пункт 84 Регламента не содержит императивного предписания для лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, хранить документы, а лишь указывает место нахождения этих документов, противоречит содержанию оспариваемого положения и не является основанием для отмены решения суда.

Доводы МВД России, касающиеся целесообразности содержания Карточек по форме N 9 и Карточек по форме N 10 в помещении, находящемся в ведении конкретного лица, ответственного за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, не противоречат выводу суда о том, что оспариваемым положением Регламента фактически установлен порядок работы лиц, перечисленных в Перечне, деятельность которых не является предметом регулирования Регламента.

Ходатайство представителя МВД России о прекращении производства по административному делу, поскольку Приказ признан не подлежащим применению в связи с изданием приказа МВД России от 31 декабря 2017 г. N 984 "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел

Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации" (подпункт 3.1 пункта 3), удовлетворению не подлежит, так как на день вынесения решения суда первой инстанции, которым признано недействующим обжалуемое положение, Регламент действовал и подлежал применению и правильно признан судом противоречащим требованиям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

Не может Апелляционная коллегия согласиться и с доводами апелляционной жалобы Администрации, направленными к переоценке выводов суда, изложенных в мотивировочной части обжалуемого решения. Проанализировав законоположения, регулирующие рассматриваемые правоотношения, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что лица, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, являются операторами по обработке персональных данных. В силу части 1 статьи 19 Закона N 152-ФЗ операторы при обработке персональных данных обязаны 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. При этом обработка персональных данных должна осуществляться с соблюдением принципов и правил, предусмотренных этим законом и допускается, если необходима, в том числе, для исполнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и функций организаций, участвующих в предоставлении соответственно государственных и муниципальных услуг, предусмотренных Законом N 210-ФЗ, включая регистрацию субъекта персональных данных на едином портале государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталах государственных и муниципальных услуг (часть 1 статьи 6).

Вопреки доводам апелляционной жалобы Администрации оспариваемое положение Регламента не могло быть признано нарушающим права и свободы человека и гражданина при обработке его персональных данных на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, следовательно, положения Закона N 149, Закона N 152 и Постановления N 687 не нарушает.

Довод апелляционной жалобы Администрации о том, что судом первой инстанции не определено кому именно и в какой конкретно срок передаются на хранение Карточки по форме N 9 и Карточки по форме N 10, не может служить поводом к отмене решения, поскольку данный вопрос не может быть разрешен судом в рамках настоящего дела, регулируется другими нормативными правовыми актами, в частности Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который относит к вопросам местного значения муниципальных образований формирование собственных архивных фондов.

Федеральный закон от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" регулирует отношения в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов независимо от их форм собственности, а также отношения в сфере управления архивным делом в Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства (статья 1).

Определение порядка хранения документов, созданных лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, не может быть предметом регулирования Регламента, законность которого являлась предметом проверки Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно пункту 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.

Признав, что положение пункта 84 Регламента в оспариваемой части противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, принято с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, суд первой инстанции правомерно удовлетворил заявленное требование на основании пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Принятое судом решение соответствует нормам материального права, правильно примененным и истолкованным.

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

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2018 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы администрации муниципального образования города Братска и Министерства внутренних дел Российской Федерации - без удовлетворения.

Председательствующий
Г.В.МАНОХИНА

Члены коллегии
В.Ю.ЗАЙЦЕВ
Ю.В.СИТНИКОВ