



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-121

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

16 мая 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Корчашкиной Т.Е.,
Попова В.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Степановой Л.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ли Хайцзяна о признании частично недействующим пункта 84 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 891,

по апелляционной жалобе Ли Хайцзяна на решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Костина А.Ф., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) приказом от 27 ноября 2017 г. № 891 (далее – Приказ) утвердило Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации (далее – Административный регламент).

Нормативный правовой акт 21 декабря 2017 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 49338, и 21 декабря 2017 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Согласно пункту 84 Административного регламента в целях предоставления государственной услуги прием заявителей осуществляется по предварительной записи (абзац первый). Предварительная запись ведется на бумажном носителе, в электронном виде либо посредством «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)» (абзац второй).

Гражданин Китайской Народной Республики Ли Хайцзян, временно пребывающий на территории Российской Федерации, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просил признать пункт 84 Административного регламента не действующим в части, препятствующей иностранному гражданину подать заявление установленной формы в подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровне для получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации без предварительной записи на прием в порядке живой очереди. В обоснование административного иска ссылался на то, что прием заявителей только по предварительной записи противоречит заявительному принципу предоставления государственной услуги, открытости деятельности государственного органа и доступности обращения за предоставлением государственной услуги. По мнению Ли Хайцзяна, оспариваемое положение не соответствует статье 4 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон об организации предоставления государственных и муниципальных услуг) и нарушает право выбора заявителем формы получения государственной услуги, предусмотренное пунктом 3 статьи 5 названного закона.

Нарушение своих прав Ли Хайцзян усматривает в том, что пункт 84 Административного регламента в оспариваемой части препятствует его обращению в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации без предварительной записи на прием для предоставления государственной услуги.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Ли Хайцзяну отказано.

Не согласившись с таким решением, Ли Хайцзян в апелляционной жалобе просит его отменить и принять новое решение об удовлетворении административного иска.

Административный истец считает ошибочным вывод суда первой инстанции о том, что пункт 84 Административного регламента не может рассматриваться в отрыве от иных положений данного нормативного правового акта, совокупность которых свидетельствует о возможности получения заявителем государственной услуги как по предварительной записи, так и без таковой. Полагает, что по буквальному смыслу оспариваемой нормы ее применение предусматривает обязательную предварительную запись. Такое правовое регулирование, по мнению Ли Хайцзяна, порождает правовую неопределенность в отношении получения государственной услуги без предварительной записи.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу МВД России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что доводы жалобы повторяют доводы административного искового заявления, которым суд первой инстанции дал надлежащую правовую оценку.

Минюст России также представил отзыв на апелляционную жалобу, в котором поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в письме от 24 января 2019 г. № 01-8272/19, о том, что пункт 84 Административного регламента необходимо рассматривать в совокупности с другими положениями этого нормативного правового акта, и просил рассмотреть жалобу без участия представителя министерства.

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

В силу пункта 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. Отказывая Ли Хайцзяну в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемого положения Административного регламента недействующим отсутствует.

Как следует из преамбулы Приказа, Административный регламент принят в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Закон о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации), Законом об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении

административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Пунктом 8 статьи 6 Закона о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации предусмотрено, что порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание, утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, таким федеральным органом исполнительной власти является МВД России, которое осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

В части 1 статьи 12 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг закреплено, что предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

С учетом изложенного правильным является вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый в части нормативный правовой акт издан МВД России в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением порядка его государственной регистрации и опубликования. Данное обстоятельство подтверждается также вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2018 г. № АКПИ18-399.

Административный регламент определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровне (в том числе подразделений по вопросам миграции отделов (отделений, пунктов) полиции территориальных органов МВД России на районном уровне), а также порядок взаимодействия подразделений по вопросам миграции с федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при предоставлении государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации (пункт 1).

Законом о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации установлено, что территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в шестимесячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого

разрешения. В территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел заявление может быть подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг (далее также – Единый портал) (пункт 4 статьи 6).

В силу статьи 5 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг при получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги (пункт 1); получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме (пункт 2); получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя (пункт 3); досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных и (или) муниципальных услуг (пункт 4); получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре в соответствии с соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими государственные услуги, и соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими муниципальные услуги, с момента вступления в силу соответствующего соглашения о взаимодействии (пункт 5).

Оспариваемое предписание нормативного правового акта не противоречит приведенным законоположениям.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции обоснованно признал несостоятельным довод Ли Хайцзяна о том, что пункт 84 Административного регламента препятствует иностранному гражданину подать заявление установленной формы в подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России для получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации без предварительной записи на прием.

В соответствии с пунктом 83 Административного регламента основанием для начала предоставления государственной услуги является личная подача заявления на бумажном носителе в подразделение по вопросам миграции либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации с приложением всех необходимых документов, либо в форме электронного документа с использованием Единого портала с приложением личной фотографии в виде электронного файла.

Заявитель может обратиться в подразделение по вопросам миграции с заявлением, поданным при личном посещении или в форме электронного документа с использованием Единого портала. В случае подачи заявления в

форме электронного документа дополнительная подача заявления в какой-либо иной форме не требуется (пункт 72).

Предоставление государственной услуги осуществляется в специально выделенных для этой цели помещениях, которые располагаются, по возможности, на нижних этажах зданий и имеют отдельный вход. Помещения, в которых осуществляется предоставление государственной услуги, оборудуются: электронной системой управления очередью (при наличии); информационными стендами, содержащими визуальную и текстовую информацию; стульями и столами для возможности оформления документов (пункты 62, 63).

Прием граждан при наличии технической возможности ведется с помощью электронной системы управления очередью, при этом учитываются иностранные граждане, осуществившие предварительную запись по телефону либо через Единый портал. Время ожидания заявителя в очереди при подаче заявления о предоставлении государственной услуги и при получении результата предоставления услуги не должно превышать 15 минут (пункт 57).

Следует отметить, что при определении времени приема по телефону сотрудник, ответственный за прием и регистрацию заявлений, назначает время, удобное иностранному гражданину. Иностранному гражданину сообщается время посещения и номер кабинета, в который следует обратиться. При личном обращении заявителю выдается талон-подтверждение. Кроме того, заявителю предоставлена возможность записи в свободные для приема дату и время в пределах установленного в подразделении по вопросам миграции графика приема заявителей посредством Единого портала (пункты 85, 86).

На основании приведенных положений Административного регламента суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что заявление о предоставлении государственной услуги может быть подано заявителем в форме электронного документа с использованием Единого портала, а также при личном посещении как по предварительной записи по телефону или через Единый портал, так и без предварительной записи (при этом ему будет выдан талон-подтверждение в случае, если помещение, в котором осуществляется предоставление государственной услуги, оборудовано электронной системой управления очередью).

Как правомерно отмечено в обжалуемом решении, пункт 84 Административного регламента регулирует отношения, связанные с предоставлением государственной услуги заявителю по предварительной записи, его необходимо рассматривать во взаимосвязи с иными предписаниями данного нормативного правового акта, регламентирующими порядок подачи заявления в форме электронного документа и при личном посещении по предварительной записи или без таковой.

В связи с этим ошибочным является утверждение в апелляционной жалобе о том, что по буквальному смыслу оспариваемой нормы ее применение предусматривает обязательную предварительную запись.

Судом первой инстанции правильно учтено, что административным регламентом установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги, в который такое основание, как отсутствие предварительной записи при подаче заявления, не входит.

Таким образом, оспариваемое положение не препятствует административному истцу обратиться в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации без предварительной записи на прием для предоставления государственной услуги и не нарушает его право на выбор формы получения государственной услуги, закрепленное в пункте 3 статьи 5 Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Нельзя согласиться с доводом административного истца в апелляционной жалобе о правовой неопределенности пункта 84 Административного регламента, поскольку его содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности, данных о том, что в правоприменительной практике отсутствует его единообразное понимание, не имеется.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 84 Административного регламента в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Ли Хайцзяну в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения 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 7 февраля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Ли Хайцзяна – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

Т.Е. Корчашкина

В.В. Попов