



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-АПГ12-12

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

4 июля 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего судьи Хаменкова В.Б., судей Калининой Л.А., Ерёменко Т.И. при секретаре Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Корковидова А. [REDACTED] К. [REDACTED], Пономарева А. [REDACTED] С. [REDACTED], Товаркова А. [REDACTED] В. [REDACTED] на решение Московского городского суда от 12 марта 2012 г. об отказе в удовлетворении заявления о признании несоответствующим федеральному законодательству Закона города Москвы от 9 марта 2011 г. № 8 «Об универсальной электронной карте».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения Корковидова А.К., Пономарёва А.С. и его представителей Медведева В.В., Балашова В.Д., объяснения Товаркова А.В. и его представителя Царёвой Г.И., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителей Московской городской Думы - Соминой Е.И. и Григорьевой В.Г., представителя Мэра Москвы - Сиренко И.Н., просивших решение оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

### **у с т а н о в и л а:**

Корковидов А.К., Пономарев А.С. и Товарков А.В. обратились в Московский городской суд с заявлением о признании Закона города Москвы от 9 марта 2011 № 8 «Об универсальной электронной карте»

недействующим, ссылаясь на его противоречие статьям 23, 24 Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу Российской Федерации, Налоговому Кодексу Российской Федерации, Уголовному кодексу Российской Федерации, Закону Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» и Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Противоречие оспариваемого регионального закона федеральному законодательству Корковидов А. К., Пономарев А.С. и Товарков А.В. усматривают в том, что данный закон вводит положения, создающие угрозу нарушения прав заявителей, гарантированных статьёй 24 Конституции Российской Федерации, запрещающей сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия; данный закон города Москвы, по мнению заявителей, установлен с превышением нормотворческой компетенции субъекта Российской Федерации, навязывает гражданам без их волеизъявления отобранные органами власти банки для обеспечения услуг в рамках банковского приложения, что не согласуется с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, по смыслу которого граждане свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора; расширяет круг сведений о частной жизни граждан, включая в него сведения о неимущественных правах граждан и другие сведения, не предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации. Кроме того, незаконно взимается плата за услуги многофункционального центра, что не согласуется со статьёй 333.16 Налогового кодекса Российской Федерации, по смыслу которой органы власти не вправе взимать за совершение юридически значимых действий иные платежи за исключением госпошлины. Плата за иные услуги, по мнению заявителей, в соответствии со статьёй 424 Гражданского кодекса Российской Федерации, должна определяться соглашением сторон. Считали, что при этом заказчик, оплачивающий не только госпошлину, но и услугу защищён Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», следовательно, оспариваемые нормы не должны противоречить и этому федеральному закону.

Определением Московского городского суда от 12 марта 2012 г. производство по делу в части требований об оспаривании части 3 статьи 4 Закона города Москвы от 9 марта 2011 г. № 8 «Об универсальной электронной карте» прекращено.

Мэр Москвы, Московской городской Дума, считая, что закон принят в рамках предоставленных Московской городской Думе полномочий и не ущемляет прав заявителей, возражали против удовлетворения заявления Корковидова А.К., Пономарёва А.С., Товаркова А.В.

Решением Московского городского суда от 12 марта 2012 г. заявление Корковидова А.К., Пономарева А.С., Товаркова А.В. оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Корковидов А.К., Пономарев А.С., Товарков А.В. просят решение суда первой инстанции отменить, как вынесенное с нарушением материального и процессуального права, постановить новое решение об удовлетворении заявления в полном объёме.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение Московского городского суда от 12 марта 2012 г. не подлежащим отмене ввиду отсутствия оснований, предусмотренных статьёй 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (статьи 251, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Оставляя без удовлетворения заявление Корковидова А.К., Пономарева А.С., Товаркова А.В., суд первой инстанции обоснованно не усмотрел противоречия федеральному законодательству Закона города Москвы от 9 марта 2011 г. № 8 «Об универсальной электронной карте», и, соответственно, нарушения прав заявителей.

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7 Конституции Российской Федерации), что бесспорно предполагает качественное и своевременное предоставление государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме.

Правоотношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг с использованием универсальной электронной карты, урегулированы Федеральным законом от 27 июля 2010 г.

№ 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Как следует из текста названного федерального закона, федеральный законодатель, устанавливая сферу действия данного Федерального закона (статья 1) и в связи с этим, регламентируя понятие государственной и муниципальной услуги (статья 2), основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг (статья 4), права заявителей на получение государственных и муниципальных услуг (статья 5), обязанности органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций (статья 6), общие требования к предоставлению государственных услуг, в том числе требования к взаимодействию с заявителем при предоставлении государственных и муниципальных услуг, к межведомственному информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг, к взиманию с заявителя платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги, к организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (статьи 7-11), одновременно определил требования к социальной электронной карте в качестве единого удостоверения, юридически значимого идентификатора гражданина для получения гражданином государственных услуг в электронном виде, к организации деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных карт (статьи 22 -28) .

В силу предписаний указанных федеральных норм правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, осуществляется в соответствии с данным федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами (статья 3);

обязанность обеспечить возможность получения гражданами государственной или муниципальной услуги в электронной форме, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя возложена федеральным законодателем на органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги (статья 6);

при этом высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе утвердить дополнительный перечень услуг, оказываемых в субъекте Российской Федерации государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) субъекта Российской Федерации или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в

реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (статья 3);

высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе определить перечень региональных и муниципальных электронных приложений, обеспечивающих авторизованный доступ к получению государственных, муниципальных и иных услуг. Правила разработки, подключения и функционирования электронных приложений, указанных в этой части, и технические требования к ним определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и федеральной уполномоченной организацией (части 8, 9);

организация деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт осуществляется уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В целях выпуска, выдачи и обслуживания универсальных электронных карт высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации определяет уполномоченную организацию субъекта Российской Федерации (статья 24);

порядок подачи заявления о выдаче универсальной электронной карты, а также порядок доставки универсальных электронных карт, выпускаемых и выдаваемых по заявлениям граждан, определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (статья 25).

Очевидно, что при таком положении Московская городская Дума, принимая Закон города Москвы от 9 марта 2011 г. № 8 «Об универсальной электронной карте» и в связи с этим предусматривая полномочия Правительства Москвы в сфере организации деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт (статья 1); порядок ведения электронных приложений универсальной электронной карты (статья 2); порядок выдачи универсальных электронных карт (статья 3); порядок обслуживания универсальных электронных карт (статья 4); порядок проведения конкурса по отбору банков, обеспечивающих предоставление услуг в рамках электронного банковского приложения (статья 5); порядок погашения социальной карты москвича (статья 6), в нормотворческую компетенцию федерального законодателя не вторглась, как утверждает заявители, напротив, региональный законодатель не лишён был возможности принять данный закон.

Исходя из специальной целевой направленности оспариваемого закона, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что суд первой инстанции справедливо отклонил доводы заявителей о противоречии оспариваемых положений

Гражданскому кодексу Российской Федерации, Уголовному кодексу Российской Федерации, Налоговому кодексу Российской Федерации, Закону Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», и соответственно о нарушении прав граждан, урегулированных этими федеральными законами.

Соглашаясь с выводами суда о том, что федеральные законы, на противоречие которым поставлен вопрос заявителями, и оспариваемый региональный закон имеют различные предметы регулирования, Судебная коллегия при этом подтверждает правильность выводов суда о соответствии Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» оспариваемого регионального нормативного правового акта.

Во всяком случае, региональный законодатель не отменяет и не изменяет содержание и назначение универсальной электронной карты, технические требования к форме и физическим характеристикам универсальной электронной карты, к её интегральной схеме, к операционной системе, к контактному интерфейсу универсальной электронной карты на интегральных схемах.

Не усматривается в этом законе и положений, умаляющих права граждан на своевременное получение в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственной и муниципальной услуги либо препятствующих гражданам выбирать форму получения государственной и муниципальной услуги, либо возлагающих обязанности на получателей государственных и муниципальных услуг (например, возложение на граждан производить оплату за выдачу им универсальной электронной карты, невозможность отказаться от универсальной электронной карты, запрет на получение государственных и муниципальных услуг в иных формах), либо ограничивающих права субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным, в том числе права требовать от оператора в соответствии со статьёй 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» уточнения персональных данных, их блокирования или уничтожения в случае, если персональные данные являются неполными, устаревшими, неточными, незаконно полученными или не являются необходимыми для заявленной цели обработки, а также принимать предусмотренные законом меры по защите своих прав, либо снижающих уровень ответственности должностных лиц органов исполнительной власти, обеспечивающих защиту информации, содержащейся в информационных системах, в том числе от неправомерного доступа, уничтожения, модификации, блокирования, копирования, распространения и иных неправомерных действий, к чему фактически сводятся доводы апелляционной жалобы.

Введение региональным законодателем заявительного порядка

получения универсальной электронной карты, возможность подачи заявления о выдаче электронной универсальной карты через своего представителя, конкурсного отбора банков, обеспечивающих предоставление услуг в рамках электронного банковского приложения, не может расцениваться как снижающее уровень правовых гарантий, установленных федеральным законодателем, поскольку обеспечение предоставления услуг в рамках электронного банковского приложения в силу прямого указания Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» осуществляется банками, привлекаемыми органами государственной власти на договорной основе, а универсальные карты выдаются гражданам на основании заявлений о выдаче универсальной карты (статьи 23, 25, 28).

Выдача универсальных электронных карт на основании сведений, предоставленных гражданами при подаче заявления о выдаче универсальной электронной карты, либо сведений, имеющих в органах исполнительной власти города Москвы, федеральных органах исполнительной власти, государственных внебюджетных фондах Российской Федерации, также согласуется с предписаниями положений Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», устанавливающими требования к взаимодействию органов исполнительной власти, их должностных лиц с заявителем при предоставлении государственных и муниципальных услуг, к межведомственному информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг, и которыми не исключается возможность использования персональных данных, имеющих в базах органов государственной власти, для выдачи универсальной электронной карты в целях данного Федерального закона (статьи 7-11).

Более того, из анализа статей 22-26 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» следует, что органы исполнительной власти предоставляют доступ к своей информации в электронной форме через единую систему межведомственного электронного взаимодействия только в той части, которая необходима для выпуска, выдачи и обслуживания универсальных электронных карт при этом перечень визуальных (незащищённых) сведений универсальной электронной карты ограничен, сведения о вероисповедании, иные сведения личного неимущественного характера в этот перечень не входят, универсальная электронная карта оформляется в едином стиле на всей территории Российской Федерации.

Что же касается регионального законодателя, то он не устанавливает в оспариваемых нормах непосредственно перечень сведений, необходимых для выдачи универсальной электронной карты, а потому Судебная коллегия полагает основанными на предположении утверждения заявителей о неправомерном расширении информации, предоставляемой органами исполнительной власти операторам для выдачи универсальной электронной

карты.

То обстоятельство, что суд первой инстанции не проверил оспариваемый закон на соответствие Конституции Российской Федерации, не может изменить правовую судьбу обжалуемого судебного решения в апелляционной инстанции, ибо заявления об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, и таким образом, рассмотрению в суде в порядке, предусмотренном главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, не подлежат (статья 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Поскольку выводы суда о непротиворечии регионального закона федеральному законодательству основаны на правильном толковании материального закона, регулирующего спорное правоотношение, у суда нет поводов для отмены обжалуемого решения в порядке статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

С учётом изложенного, руководствуясь статьями 199, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**о п р е д е л и л а:**

решение Московского городского суда от 12 марта 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Корковидова А. [REDACTED] К. [REDACTED], Пономарева А. [REDACTED] С. [REDACTED] и Товаркова А. [REDACTED] В. [REDACTED] - без удовлетворения.

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]