



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ15-557

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17 декабря 2015 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.
Попова В.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Пчельникова М. В. о признании недействующими Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утверждённых приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 613, в редакции приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 100/пр,

по апелляционной жалобе Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) на решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2015 г., которым в удовлетворении административного искового заявления было отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Обушенко Л.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Калиновой К.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства регионального развития Российской Федерации (далее – Минрегион России) от 27 декабря 2011 г. № 613 утверждены Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований (далее – Методические рекомендации), которые опубликованы в изданиях «Законодательные и нормативные документы в ЖКХ» (2012, № 3), «Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации» (2012, № 3).

Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) от 17 марта 2014 г. № 100/пр утверждены изменения, вносимые в Методические рекомендации. Данный приказ опубликован в изданиях «Бюллетень строительной техники» (2014, № 5), «Нормирование в строительстве и ЖКХ» (2014, № 2), «Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации» (2014, № 11).

Методические рекомендации, которые состоят из разделов 1–9 и имеют приложения № 1–7, устанавливают, как усматривается из их пункта 1.1, общие параметры и рекомендуемое минимальное сочетание элементов благоустройства для создания безопасной, удобной и привлекательной среды территорий муниципальных образований.

Пчельников М.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просил признать недействующими Методические рекомендации, ссылаясь на то, что, являясь нормативно-правовым актом, обязательным к исполнению, они нарушают его права как жителя муниципального образования, поскольку он лишён возможности принимать самостоятельно или через представителей органов местного самоуправления решения по вопросам местного значения.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2015 г. в удовлетворении административного искового заявления Пчельникову М.В. было отказано.

В апелляционной жалобе представитель Минюста России, привлечённого к участию в деле в качестве заинтересованного лица, просит отменить решение суда первой инстанции и принять по делу новое решение, которым признать оспоренный правовой акт недействующим. При этом полагает, что Методические рекомендации, формально не являясь нормативным правовым актом, фактически обладают нормативными свойствами и, следовательно, были изданы с нарушением установленного порядка и формы издания, которые предусмотрены для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Правовая экспертиза Методических рекомендаций показала, что отдельные положения этого правового акта содержат

нормативные предписания, затрагивающие права и свободы граждан и организаций (в частности, пункты 8.2.1– 8.2.3, 8.2.9, 8.2.22, 8.2.25, 8.5.2.6, 8.6.9, 8.6.12, 8.6.16, 8.7.5, 8.8.3, 8.9.1), предписывают органам местного самоуправления при разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований устанавливать в них определённые нормы.

В судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации Пчельников М.В. не явился, о времени и месте судебного заседания был извещён надлежащим образом, направил в адрес Верховного Суда Российской Федерации отзыв на апелляционную жалобу, в котором согласился с вынесенным решением суда первой инстанции, полагая его принятым в соответствии с действующим законодательством, при этом указал, что оставляет за собой право на отдельное обращение в суд об оспаривании акта, имеющего большую юридическую силу по отношению к оспоренному приказу Минрегиона России от 27 декабря 2011 г. № 613 в редакции приказа Минстроя России от 17 марта 2014 г. № 100/пр. В письменном ходатайстве просил в его отсутствие рассмотреть апелляционную жалобу Минюста России.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда первой инстанции подлежащим отмене.

Согласно части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В соответствии с пунктами 8–10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер (далее именуются – нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, издаваемым еженедельно государственным учреждением – издательством «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации. Официальным также является указанный бюллетень, распространяемый в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации

«Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также федеральными органами государственной охраны. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, установлено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10). Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России, который ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11). Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут (пункт 19).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 9 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции исходил из того, что Методические рекомендации носят рекомендательный характер, приняты и впоследствии изменены федеральными органами исполнительной власти в пределах предоставленной им компетенции.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 утверждено Положение о Министерстве

строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, согласно которому принятие методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований отнесено к полномочиям этого министерства (пункт 5.2.62). Как правильно указал в решении суд, реализуя данные полномочия, Минстрой России был вправе утвердить изменения в Методические рекомендации, которые были изданы Минрегионом России, осуществлявшим ранее функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере градостроительства в части территориального планирования, градостроительного зонирования, в том числе разработку и утверждение сводов правил и других нормативных технических документов добровольного применения в области градостроительной деятельности, эксплуатации зданий и сооружений.

Суд первой инстанции пришёл к выводу о том, что Методические рекомендации не устанавливают самих норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, а содержат лишь рекомендации по разработке подобных актов. Более того, в общих положениях (раздел 1) данного акта, с учётом которых следует толковать его содержание, определено, что рекомендации могут применяться полностью или частично для разработки норм и правил благоустройства территорий городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов либо внутригородских территорий города федерального значения для применения при проектировании, контроле за осуществлением мероприятий по благоустройству территории, эксплуатации благоустроенных территорий (пункт 1.2).

В связи с этим, как указано в обжалуемом решении, Методические рекомендации не подлежат государственной регистрации в порядке, предусмотренном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Данный вывод Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает ошибочным по следующим основаниям.

Методические рекомендации состоят из нескольких разделов, содержат определения терминов, в том числе «благоустройство территории», «нормируемый комплекс элементов благоустройства», «объекты нормирования благоустройства территории», некоторые пункты содержат нормативные предписания, адресованные неопределённому кругу лиц.

Несмотря на то, что пункт 1.2 этих рекомендаций предписывает, что они могут применяться полностью или частично для разработки норм и правил благоустройства городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов либо внутригородских территорий города федерального значения для применения при проектировании, контроле за осуществлением мероприятий по благоустройству территории, эксплуатации благоустроенных территорий, т.е. по сути должны регулировать вопросы, носящие технический характер, в них содержится целый ряд положений, регулирующих гражданско-

правовые отношения. В частности, пункты 8.2.1- 8.2.3, 8.2.9, 8.2.22, 8.2.25, 8.5.2.6, 8.6.9, 8.6.12, 8.6.16, 8.7.5, 8.8.3, 8.9.1 рассматриваемых рекомендаций сформулированы в виде нормативных предписаний, затрагивающих права и свободы граждан и организаций, в том числе и по вопросам возложения мер ответственности. В формулировках таких предписаний отсутствуют ссылки на нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие затронутые правоотношения.

Так, например, Методические рекомендации содержат предписания, сформулированные как нормативные о том, что физических и юридических лиц следует «обязывать» в соответствии с действующим законодательством обеспечивать очистку и уборку принадлежащих им на праве собственности или ином вещном праве земельных участков, а также и на «прилегающих к ним территориях» (пункт 8.2.1); промышленные организации «обязывать» создавать защитные зеленые полосы, ограждать жилые кварталы от производственных сооружений, благоустраивать и содержать в исправности и чистоте выезды из организации и строек на магистрали улицы (пункт 8.2.2); лиц, разместивших отходы производства и потребления в несанкционированных местах, «обязывать за свой счёт производить уборку и очистку данной территории, а при необходимости – рекультивацию земельного участка» (пункт 8.2.3); выдачу разрешения на снос деревьев и кустарников «следует производить после оплаты восстановительной стоимости» (пункт 8.6.9); снос деревьев, кроме ценных пород деревьев, и кустарников в зоне индивидуальной застройки «следует осуществлять собственникам земельных участков самостоятельно за счёт собственных средств» (пункт 8.6.16); строительство, эксплуатацию, текущий и капитальный ремонт сетей наружного освещения улиц «следует осуществлять специализированным организациям по договорам с администрацией муниципального образования» (пункт 8.8.3); работы, связанные с разрытием грунта или вскрытием дорожных покрытий, «следует производить только при наличии письменного разрешения (ордера на проведение земляных работ), выданного администрацией муниципального образования» (пункт 8.9.1).

При этом общие положения раздела 8 «Эксплуатация объектов благоустройства» в пункте 8.1.1 предусматривает, что этот раздел содержит основные принципы (т.е. обязательные к применению основополагающие положения) и рекомендации по структуре и содержанию правил эксплуатации, что свидетельствует о том, что в данном разделе содержатся не только нормы рекомендательного, но и нормативного характера.

Таким образом, содержание Методических рекомендаций не соответствует их названию, поскольку этот акт содержит нормы, имеющие все признаки нормативно-правовых и затрагивающие права, свободы граждан и организаций, в связи с чем рассматриваемый правовой акт подлежал регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию.

Между тем в нарушение приведённых выше норм Конституции Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 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 Методические рекомендации не прошли государственную регистрацию в Минюсте России и не были официально опубликованы в установленном порядке.

Доводы Министра России о том, что Методические рекомендации являются ненормативным правовым актом, не содержат правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, то есть не обладают признаками, перечисленными в пункте 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» в качестве существенных и характеризующих нормативный правовой акт, нельзя признать обоснованными, поскольку они опровергаются содержанием Методических рекомендаций, которые в том числе в разделе 8.2 «Уборка территории» содержат названные выше правила поведения, что позволяет отнести оспариваемый акт к нормативно-правовым. Эти нормы сформулированы в качестве обязательных предписаний и не воспроизводят положения каких-либо нормативных правовых актов, не содержат ссылок на них, не регулируют вопросы, указанные в пунктах 1.1 и 1.2 оспоренных рекомендаций.

В пункте 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснено, если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим (в частности, несоблюдение предусмотренных правил введения нормативных правовых актов в действие), он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

Поскольку наличие в Методических рекомендациях правовых норм, имеющих нормативный правовой характер, установлено в суде апелляционной инстанции, вывод суда в обжалуемом решении о рекомендательном характере этого правового акта Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации признаёт ошибочным.

С учётом изложенного решение суда первой инстанции не может быть признано законным и обоснованным и на основании пункта 2 статьи 309, пункта 3 части 2 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации подлежит отмене с вынесением нового решения.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 28 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»

разъяснил, что если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

В силу части 5 статьи 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Исходя из изложенного выше, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации признаёт, что оспариваемые Методические рекомендации подлежат признанию недействующими со дня вынесения настоящего определения.

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

определила:

апелляционную жалобу Министерства юстиции Российской Федерации удовлетворить. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2015 г. отменить. Принять новое решение, которым признать недействующими со дня вынесения настоящего определения Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утверждённые приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 613, в редакции приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 100/пр.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

В.В. Попов