

Российская академия юридических наук

**ОСПАРИВАНИЕ ГРАЖДАНАМИ  
И ОРГАНИЗАЦИЯМИ НОРМАТИВНЫХ  
ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ  
ВЛАСТИ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ  
И АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ**

Москва, 2013

**Составители:**

Гриб В.В., д.ю.н.

Хазанов С.Д., к.ю.н.

Оспаривание гражданами и организациями нормативных правовых актов органов публичной власти в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. М. : Издательство «Юрист», 2013. — 180 с.

В настоящей работе рассматриваются теоретические и практические вопросы оспаривания в судах общей юрисдикции и арбитражных судах нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, в том числе анализируется судебная практика, даются рекомендации по надлежащему определению предмета оспаривания, описываются условия, при которых реализация права на судебную защиту от незаконных нормативных правовых актов может быть обеспечена в наиболее полном объеме.

В работе сформулированы рекомендации, позволяющие определить подведомственность дел об оспаривании нормативных правовых актов, предмет доказывания по данной категории споров, описываются виды судебных решений и основания для их принятия, а также раскрываются особенности оспаривания отдельных видов нормативных правовых актов.

Для членов Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов РФ, практикующих юристов, правозащитных организаций, иных лиц, занимающихся защитой прав и законных интересов граждан и организаций.

Социально значимый проект «Формирование социальной правозащитной сети в регионах – 100 лучших правозащитников в сфере защиты социальных прав социально уязвимых категорий граждан (инвалидов, детей-сирот, пенсионеров, многодетных семей)»

*При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 216-рп.*

ISBN 978-5-91835-191-8

© Российская академия юридических наук, 2013

© ООО «Издательство “Юрист”», 2013

---

## Содержание

Введение .....	4
1. Общая характеристика института судебного нормоконтроля .....	5
2. Определение подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов .....	7
3. Особенности определения предмета оспаривания .....	10
4. Право на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов .....	25
5. Основания для оспаривания нормативных правовых актов .....	31
6. Требования к заявлению об оспаривании нормативного правового акта и порядку его подачи .....	32
7. Особенности доказывания по делам об оспаривании нормативных правовых актов .....	37
8. Особенности оспаривания нормативных правовых актов, ранее оспоренных иными лицами .....	43
9. Решения судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов .....	44
Приложение.....	49

## **Введение**

Дела об оспаривании нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции и арбитражных судах разрешаются в общем исковом порядке с особенностями, отражающими специфику данного вида публично-правовых споров. Основными проблемами, с которыми сталкиваются граждане и организации, обращаясь в суд за защитой своих прав и законных интересов от незаконных нормативных правовых актов или их отдельных положений, являются:

- правильное определение вида оспариваемого правового акта, его юридических свойств, позволяющее отграничить нормативные правовые акты от индивидуальных правовых актов;
- правильное определение подведомственности возникающего правового спора, конкретного судебного органа, к компетенции которого относится проверка законности оспариваемого акта;
- соблюдение установленных процессуальным законодательством требований к юридической заинтересованности заявителя в оспаривании конкретного нормативного правового акта или его отдельных положений;
- надлежащее обоснование заявленного требования, в том числе надлежащее определение предмета доказывания по данной категории дел;
- специфические процессуальные требования к оспариванию отдельных видов нормативных правовых актов, в том числе прекративших свое действие, содержащих юридические дефекты, «квазинормативных» правовых актов.

Определенную сложность для правильного понимания требований процессуального законодательства представляют различные позиции высших судебных органов по одним и тем же вопросам, а также несовпадающее по содержанию процессуальное регулирование по одним и тем же вопросам в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Так, например, письма федеральных органов исполнительной

власти, разъясняющие те или иные положения законодательства, фактически нельзя оспорить в Верховном Суде РФ в порядке судебного нормоконтроля, но при определенных условиях можно оспорить в Высшем Арбитражном Суде РФ, если разъясняется законодательство в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. С целью учета указанных нюансов в настоящей работе приводятся судебные акты с противоположными позициями высших судебных органов по одним и тем же вопросам.

Следует также иметь в виду, что в ближайшее время в главу 24 ГПК РФ будут внесены определенные изменения, целью которых является, в том числе, сближение процессуальных порядков разрешения данного вида дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Кроме того, разработан проект Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при оспаривании нормативных правовых актов», принятие которого ожидается в ближайшее время. Основное содержание вышеназванных актов и документов было учтено при подготовке настоящей работы.

### **1. Общая характеристика института судебного нормоконтроля**

Оспаривание гражданами и организациями в судебном порядке нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления гарантировано ст. 46 Конституции РФ и является одним из способов защиты гражданских прав (ст. 13 ГК РФ). Оспаривание в суде нормативных правовых актов может осуществляться как в порядке конституционного судопроизводства (в Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ), так и в порядке административного судопроизводства (производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений) в суды общей юрисдикции и арбитражные суды (глава 24 ГПК РФ и глава 23 АПК РФ).

При оспаривании гражданами и организациями нормативных правовых актов (их отдельных положений) суд осуществляет проверку

законности и обоснованности оспоренных нормативных предписаний не просто с точки зрения их формального соответствия вышестоящим по юридической силе нормативным актам (абстрактный нормоконтроль), а с позиции недопустимости нарушения прав, свобод и законных интересов заявителей и иных лиц, что свидетельствует о том, что в данной категории дел все же присутствует спор о субъективных правах, пусть и несколько отличающийся от традиционного спора о праве, возникающего из правоотношения, где два и более участника проявляют свое волеизъявление.

Поскольку судебное решение по делам об оспаривании нормативных правовых актов затрагивает права не только участников судебного разбирательства, но и неопределенного круга лиц, на которых распространяется действие оспоренного нормативного правового акта, процессуальный порядок разрешения такого рода дел обладает ярко выраженной спецификой, отражающейся на полномочиях суда в процессе, а также правах и обязанностях участников судебного разбирательства. Так, например, отказ заявителя от своего требования, или признание требования заинтересованным лицом не является для суда обязательным; суд не связан доводами заявленного требования и обязан проверить оспариваемое положение в полном объеме; суд вправе по своей инициативе запросить доказательства, признать обязательной явку представителя правотворческого органа.

Оспаривание незаконных нормативных правовых актов или их отдельных положений позволяет обеспечить защиту прав и законных интересов не только того лица, которое обратилось в суд, но и всех иных потенциальных участников правоотношений, на которых распространяется действие правового акта. Если суд признает оспоренное нормативное предписание недействующим, он фактически предотвращает многочисленные нарушения прав и законных интересов, которые могут возникнуть при его применении, следовательно, публичные интересы в данной категории дел имеют весомый приоритет. Именно поэтому законодатель не стал ограничивать право на оспаривание нормативных правовых актов каким-либо сроком — пока

нормативный правовой акт является действующим, он может быть оспорен теми лицами, в отношении которых он применяется, применялся или подлежит применению, если они полагают, что содержащиеся в нем нормативные предписания не соответствуют законодательству и нарушают их права, свободы и законные интересы.

## **2. Определение подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов**

Судам общей юрисдикции подведомственны дела об оспаривании полностью или в части всех видов нормативных правовых актов ниже уровня федерального закона, поскольку федеральные законы могут быть оспорены только в Конституционный Суд РФ. При этом указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законы субъектов РФ могут быть оспорены в судах общей юрисдикции по основаниям их противоречия иному, кроме Конституции РФ, нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, например, по основаниям их противоречия федеральному закону.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления могут быть оспорены в суды общей юрисдикции по основаниям их противоречия не только федеральным законам, но и Конституции РФ, а также международным нормам и принципам.

При этом следует иметь в виду, что судам общей юрисдикции неподведомственны дела:

об оспаривании по основаниям противоречия федеральным законам нормативных правовых актов Президента РФ или Правительства РФ в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции РФ;

Исходя из положений ст. 245 ГПК РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать и разрешать дела по заявлениям граждан и организаций об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, поскольку разрешение таких споров отнесено к компетенции арбитражных судов (п. 1.1 ст. 29 АПК РФ). Кроме того, рядом федеральных законов оспаривание отдельных видов нормативных правовых актов прямо отнесено к ведению арбитражных судов (например, абзацем первым п. 2 ст. 138 Налогового кодекса РФ, п. 4 ст. 5 Таможенного кодекса РФ, ст. 36 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров», ст. 7.1 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции»).

При наличии в субъекте РФ конституционного (уставного) суда субъекта РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, поскольку рассмотрение этих дел отнесено ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ.

Вместе с тем если в субъекте РФ такой суд не создан (т.е. отсутствует возможность осуществления иного судебного порядка оспаривания нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта Российской Федерации), то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту рассмотрение названных выше дел осуществляется судами общей юрисдикции.

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов государственной власти. Дела об оспаривании нормативных правовых актов



Правительства РФ и Министерства обороны РФ, а также нормативных правовых актов иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы, рассматриваются Военной коллегией Верховного Суда РФ.

Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, за исключением дел, которые рассматриваются Судом по интеллектуальным правам.

Суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы заявителя в области правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, в том числе в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, не отнесенные к подведомственности Высшего Арбитражного Суда РФ и Суда по интеллектуальным спорам, рассматриваются по первой инстанции арбитражными судами субъектов РФ. Решения арбитражных судов субъектов РФ по таким делам могут быть обжалованы в арбитражный суд кассационной инстанции в течение месяца со дня вступления в законную силу, т.е. апелляционного пересмотра по таким делам не предусмотрено.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ (законодательных (представительных), высших исполнительных и иных органов государственной власти, образуемых в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, если такая должность установлена конституцией или уставом субъекта РФ). При этом следует иметь в виду, что к иным органам государственной власти относятся органы (независимо от их наименования), созданные в соответствии с конституцией (уставом) на основании нормативного правового акта законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации и (или) его высшего должностного лица по территориальному, функциональному (отраслевому) либо иному принципу.

Все остальные дела об оспаривании нормативных правовых актов, не отнесенные к подсудности Верховного Суда РФ, судов субъектов РФ, рассматриваются районными судами. Заявления по таким делам подаются в районный суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших нормативный правовой акт. Мировые судьи не вправе рассматривать дела данной категории. Установленная процессуальным законодательством подсудность не может быть изменена по соглашению заявителя и органа (должностного лица), издавшего оспариваемый акт.

### **3. Особенности определения предмета оспаривания**

3.1. В федеральном законодательстве отсутствует легальное определение нормативного правового акта, в связи с чем указанный пробел восполняется актами судебного толкования. Так, в соответствии с п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном

порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать различного рода приложения, утвержденные данным актом, в частности типовые, примерные положения. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений (п. 10 Пленума).

3.2. Нормативный правовой акт — это принятый (изданный) в установленном порядке и в определенной форме населением непосредственно (на референдуме), органом государственной власти, органом местного самоуправления (их должностными лицами), иными государственными организациями и их должностными лицами (в случае наделения их законодательством такими полномочиями) официальный письменный документ, **направленный на установление, изменение или отмену правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, постоянного или временного характера, рассчитанный на многократное применение.**

Каждый уполномоченный орган (должностное лицо) вправе издавать нормативные правовые акты только определенного вида и в строго определенном порядке. Виды нормативных правовых актов, которые орган вправе издавать, указываются:

— в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований;

— в федеральных законах, законах субъектов РФ, регулирующих правовое положение и деятельность определенных государственных органов;

— в ином нормативном правовом акте, регулирующем порядок подготовки и издания нормативных правовых актов определенным видом государственных органов.

Как правило, нормативные правовые акты могут издаваться только в определенной форме (определенного вида), свидетельствующей об их нормативном характере, но следует иметь в виду, что некоторые формы правовых актов носят универсальный характер и могут иметь как нормативный, так и ненормативный характер.

Так, в соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 18.12.2012) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде *постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений*. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Среди указанных видов правовых актов такой вид, как *приказ* федерального органа исполнительной власти, может иметь как нормативный, так и ненормативный (индивидуальный) характер. Распоряжение как вид правового акта обычно является ненормативным (индивидуальным) правовым актом, однако в правотворческой практике встречаются распоряжения, содержащие отдельные нормативные предписания.

В тех случаях, когда уполномоченный на издание нормативного правового акта орган (должностное лицо) ошибочно избрал форму правового акта и издал нормативный правовой акт в форме, не предусмотренной для нормативных правовых актов, это по общему правилу не влияет на возможности его оспаривания в качестве нормативного правового акта, за исключением случаев, о которых будет указано ниже. «Поскольку оспариваемый акт содержит правовые нормы, определяющие правила поведения субъектов регулируемых отношений, издание его в форме распоряжения не может свидетельствовать о том,

что он не является нормативным правовым актом и носит распорядительный характер» (Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2011 г. № 74-Г11-21).

Дополнительными признаками нормативного правового акта являются:

— действует независимо от того, возникли или прекратились предусмотренные правовым актом правоотношения;

— находится в системной взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами;

— нормативные предписания могут быть выражены в различной языковой, графической, табличной, математической (расчетной) форме;

— о нормативном характере правового акта может свидетельствовать определение его свойств (предназначения) в ином нормативном правовом акте.

При оспаривании подзаконных нормативных правовых актов следует иметь в виду, что в подавляющем большинстве случаев такие акты имеют двухсоставную правовую форму — указ, постановление, приказ, которыми утверждаются соответственно правила, положение, порядок, регламент, инструкция, а в совокупности они образуют единый нормативный правовой акт. В случае оспаривания подзаконного нормативного правового акта в полном объеме, например, по основаниям отсутствия у издавшего его органа (должностного лица) соответствующих полномочий, в заявлении указываются реквизиты «первичного» правового акта — указа, постановления, приказа, а при оспаривании отдельных нормативных положений — реквизиты «первичного» и соответствующие пункты, подпункты «вторичного» правового акта.

3.3. Наибольшую сложность вызывают вопросы определения юридических свойств правовых актов, действие которых направлено на обеспечение функционирования определенных лиц, территорий, организаций, имущества, объектов природной среды, на разрешение определенных управленческих ситуаций, ограниченных определенными временными рамками, если они по своему характеру не могут

быть однозначно отнесены к актам правоприменения, т.е. индивидуальным правовым актам. Так, в судебной практике возникают разногласия по поводу юридических свойств следующих видов правовых актов:

1. Схемы территориального планирования, генеральные планы муниципальных образований, акты об установлении зон с особыми условиями использования территорий, акты о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд (решения об изменении границ земельных участков и изменении вида разрешенного использования земельных участков признаны нормативным правовым актом — *Определение Верховного Суда РФ от 9 июня 2010 г. № 18-Г10-14* — «решение о переводе земель из одной категории в другую влечет правовые последствия в виде изменения правового режима использования земель, который рассчитан на неоднократное применение и обязателен для неопределенного круга лиц, как непосредственных пользователей земельных участков, так и всех иных лиц»; решение о резервировании земельных участков для муниципальных нужд признано нормативным правовым актом, затрагивающим неопределенный круг лиц и рассчитанным на неоднократное применение, — *Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24 января 2008 г. № Ф04-143/2008 по делу № А67-2037/07*).

2. Концепции и программы развития определенных сфер, отраслей или территорий (по общему правилу программные документы и концепции развития не содержат нормативных предписаний, следовательно, не являются нормативными правовыми актами — *Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 1 февраля 2010 г. по делу № А70-7048/2008*; в случае если план или программа развития включают нормативные положения, подлежащие обязательному учету при разработке в последующем нормативных правовых актов, они должны признаваться нормативными правовыми актами — *Определение Верховного Суда РФ от 12 октября 2011 г. № 44-Г11-36*).

3. Акты об установлении тарифов для деятельности конкретных организаций — в большинстве случаев признаются нормативными

правовыми актами, поскольку услуги с применением указанных тарифов оказываются неопределенному кругу лиц (обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за 3-й квартал 2010 г.). Согласно позиции Высшего Арбитражного Суда РФ решения органов исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов на услуги по передаче электрической энергии, в том числе об утверждении индивидуальных тарифов, подлежащих применению для взаиморасчетов между сетевыми организациями, являются нормативными правовыми актами.

4. Акты, устанавливающие правовой режим конкретных объектов или имущественных комплексов (к муниципальным нормативным правовым актам относятся правовые акты, определяющие правовой режим муниципального имущества, — *Определение Верховного Суда РФ от 28 сентября 2011 г. № 49-Г11-62*; перечень муниципального имущества, подлежащего приватизации с использованием преимущественного права арендатора на приобретение арендуемого имущества и перечень муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц, не подлежащего приватизации, свидетельствуют о том, что правовой акт, утвердивший данные перечни, является нормативным правовым актом, поскольку устанавливает один из элементов порядка использования муниципального имущества, — *Постановление ФАС Уральского округа от 9 июня 2010 г. № Ф09-4268/10-С1 по делу № А60-5406/2010-С6*; не являются нормативными правовыми актами правовые акты, носящие сугубо распорядительный характер, связанные с передачей имущества, изменением собственника (владельца) имущества, прекращающие свое действие после исполнения, — *Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 6 июля 2011 г. по делу № А10-4952/2010*).

5. Акты, устанавливающие правовое положение конкретных организаций (не является указанием на конкретного адресата положение, возлагающее исполнение обязанностей на определенный вид органов (организаций) или социальную группу, — такое положение может носить нормативно-правовой характер; не является указанием на

конкретного адресата решение о создании (учреждении) средства массовой информации, иной организации, если оно связано с регулированием деятельности такого субъекта, поскольку данные нормативные предписания опосредованно устанавливают правила взаимодействия неопределенного круга лиц с такими организациями).

Нормативные правовые акты следует отграничивать от *интерпретационных и информационных актов*. Не являются нормативными правовыми актами документы, в которых разъясняются положения иных нормативных правовых актов (как правило, оформляются письмами или в иной форме). В то же время, как будет показано ниже, в определенных случаях судебная практика допускает оспаривание таких актов в порядке судебного нормоконтроля.

Не являются нормативными правовыми актами (нормами права) документы (отдельные положения), в которых дословно воспроизводятся нормативные предписания вышестоящих по юридической силе нормативных правовых актов. В соответствии с п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 судья отказывает в принятии заявления, если в заявлении оспаривается содержание той части нормативного правового акта, которая дословно воспроизводит положения другого нормативного правового акта, требование об оспаривании которого неподведомственно суду общей юрисдикции. Вместе с тем в случае, когда в заявлении оспаривается содержание части нормативного правового акта, дословно воспроизводящей положения другого нормативного правового акта, требование об оспаривании которого неподсудно данному суду, судья в соответствии со ст. 135 ГПК РФ выносит мотивированное определение о возвращении заявления, в котором указывает, в какой суд следует обратиться заявителю.

3.4. В одном правовом акте могут содержаться как нормативные положения, так и индивидуальные предписания — такие акты обычно определяют как *смешанные правовые акты*; они могут оспариваться как нормативные правовые акты, если оспариваются в полном объеме либо если оспаривается та их часть, которая содержит нормативные положения. По общему правилу не допускается объединение в одном



заявлении требований об оспаривании нормативных положений и индивидуальных предписаний — для их оспаривания предусмотрены различные процессуальные порядки (главы 24 ГПК РФ и 23 АПК РФ для нормативных правовых актов, 25 ГПК РФ и 24 АПК РФ для индивидуальных правовых актов).

От нормативных правовых актов следует отличать *рекомендательные* правовые акты (рекомендательные положения), не носящие общеобязательного характера, неисполнение которых не влечет за собой негативных правовых последствий. О рекомендательном характере правового акта (отдельного положения) может свидетельствовать его форма, наименование, прямое указание на рекомендательный способ воздействия. При этом *методические рекомендации* в ряде случаев могут признаваться нормативными правовыми актами, если включают в себя положения, регулирующие порядок осуществления определенного вида деятельности (Определение Верховного Суда РФ от 5 ноября 2008 г. № 32-Г08-15).

От нормативных правовых актов публичной власти, оспариваемых в порядке главы 24 ГПК РФ и главы 23 АПК РФ, следует отличать *локальные нормативные правовые акты*, издаваемые государственными учреждениями и предприятиями, а также иными коммерческими и некоммерческими организациями, действие которых распространяется только на лиц, состоящих с такими организациями в трудовых, социальных и иных отношениях. Локальные нормативные правовые акты оспариваются не в порядке абстрактного нормоконтроля, а в порядке искового производства.

3.5. Нормативный правовой акт может быть оспорен в судебном порядке, как правило, при условии, что он на момент подачи заявления в суд *является действующим нормативным правовым актом* (абз. 6 п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48).

Так, в Определении Верховного Суда РФ от 22 октября 2012 г. № АКПИ12-1092 указывается, что «из содержания статей 251, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

следует, что предметом судебного рассмотрения могут быть лишь нормативные правовые акты, которые на время их оспаривания являются действующими и влекущими нарушение гражданских прав и свобод, требующее судебного пресечения.

Нормативные правовые акты, действие которых прекращено, сами по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей уже не являются и каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод физических и юридических лиц повлечь не могут, вследствие чего такие акты не могут быть предметом судебной проверки».

Прекращение действия нормативного правового акта (отдельного нормативного предписания) может произойти по следующим основаниям:

— признание правового акта утратившим силу тем органом, который его принял или отмена такого правового акта;

— истечение срока, на который был принят временный нормативный правовой акт (о срочном характере нормативного правового акта может свидетельствовать как наличие в нем специального положения, указывающего на конкретный срок его действия, так и указание на конкретный период, в течение которого должны совершаться предусмотренные нормативным правовым актом действия);

— отмена акта правовым актом более высокой юридической силы (вышестоящим органом или должностным лицом);

— фактическое устаревание правового акта, когда при отсутствии специального положения об утрате силы он заменяется иным нормативным правовым актом, регулирующим тождественные общественные отношения и принятым позднее;

— признание утратившим силу, отмена или признание недействующим нормативного вышестоящего по юридической силе правового акта, во исполнение которого был принят данный нормативный правовой акт, если отсутствуют иные правовые основания для его принятия.

Нормативные правовые акты (отдельные нормативные предписания), которыми *вносятся изменения в ранее принятый нормативный*

*правовой акт*, прекращают свое действие в случае утраты силы, отмены или признания недействующим основного нормативного правового акта, независимо от того, имеется об этом специальное указание или нет.

Следует учитывать, что не любое из перечисленных выше обстоятельств может быть установлено на основе формальных критериев при принятии заявления без исследования фактических обстоятельств непосредственно в судебном заседании (особенно это касается двух последних обстоятельств). Если суд после принятия заявления к рассмотрению установит, что на момент подачи заявления оспариваемый нормативный правовой акт уже не действовал, он прекращает производство по делу (ст. 220 ГПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ).

Также не подлежат оспариванию в судебном порядке принятые нормативные правовые акты, *не вступившие в законную силу*, а также *проекты нормативных правовых актов*, в том числе размещенные для общественного обсуждения.

В случае если нормативный правовой акт прекратил свое действие после принятия судом заявления о его оспаривании к рассмотрению и до вынесения решения суда по существу, само по себе это обстоятельство не является безусловным основанием для прекращения производства по делу, если в период действия нормативного правового акта он подлежал применению и непосредственно нарушал права, свободы и законные интересы заявителя или иных лиц.

Конституционный Суд РФ в Определении от 12 июля 2006 г. № 182-О разъяснил, что прекращение производства по делу о признании недействующим нормативно-правового акта на основании одного лишь факта утраты им юридической силы фактически приводило бы к отказу заявителю в судебной защите его прав и свобод, с нарушением которых он связывает свое обращение в суд, и не отвечало бы имеющей место в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, публичной потребности в разрешении спора о законности оспариваемого акта по существу. Утрата таким актом силы имеет иные, отличные от признания его недействующим в судебном

порядке, юридические последствия и не является основанием для восстановления нарушенных прав заинтересованного лица (ст. 13 ГК РФ).

В Решении Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 августа 2012 г. № ВАС-5123/12 говорится, что «положения п. 1 ч. 1 ст. 150, ст. 192 и ч. 5 ст. 195 АПК РФ — по их конституционно-правовому смыслу в системе действующего арбитражного процессуального регулирования — предполагают, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативно-правового акта в случае, когда данный акт решением принявшего его органа или должностного лица признан утратившим силу либо срок действия этого акта истек после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией РФ, законами и иными нормативно-правовыми актами».

Более того, имеются отдельные примеры решений арбитражных судов, когда они допускали оспаривание нормативных правовых актов, *прекративших свое действие до обращения в суд*, — «Оспариваемым постановлением администрации допущены нарушения, влияющие на определение цен на услуги организаций коммунального комплекса в Копейском городском округе, что влечет нарушение прав и законных интересов как общества, являющегося заявителем по настоящему делу, так и неопределенного круга лиц, в защиту которых выступает прокурор».

При этом не имеет правового значения то обстоятельство, что срок названного нормативного акта истек до обращения общества и прокурора в суд с соответствующими заявлениями» (*Постановление ФАС Уральского округа от 3 октября 2011 г. № Ф09-5877/11 по делу № А76-4382/11*).

В то же время следует иметь в виду, что практика Верховного Суда РФ по данному вопросу не является столь же однозначной, и прекращение действия нормативного правового акта после принятия заявления к рассмотрению чаще всего приводит к прекращению

производства по делу, причем как в суде первой инстанции, так и при апелляционном пересмотре (см.: *Определение Верховного Суда РФ от 18 июня 2012 г. № ВКГПИ12-37; Определение Верховного Суда РФ от 5 июня 2012 г. № АПЛ12-289*).

Обращаясь в суд с заявлением, следует иметь в виду, что между принятием (подписанием) нормативного правового акта, признающего утратившим силу оспариваемый правовой акт, и вступлением такого акта в силу может пройти значительный временной промежуток, поскольку вновь принятый нормативный правовой акт может предполагать процедуру государственной регистрации и официального опубликования. До его вступления в силу в установленном порядке оспариваемый нормативный правовой акт является действующим и само по себе принятие нормативного правового акта о его отмене, если он не вступил в законную силу, не препятствует заявителю обратиться в суд.

Не являются обстоятельствами, влекущими прекращение действия нормативного правового акта и, следовательно, препятствующими его оспариванию в судебном порядке:

— приостановление действия нормативного правового акта по решению органа (должностного лица), его принявшего, или вышестоящего органа (должностного лица);

— упразднение (реорганизация) органа, издавшего нормативный правовой акт.

3.6. Оспаривание нормативных правовых актов, имеющих определенные формально-юридические дефекты, обладает некоторой спецификой, причем судебная практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и арбитражных судов демонстрирует зачастую противоположные подходы к пониманию процессуальных возможностей их оспаривания. Все формально-юридические дефекты нормативных правовых актов можно условно подразделить на две группы: а) дефекты, влекущие за собой *юридическую ничтожность* правового акта, — отсутствие государственной регистрации, если обязанность таковой установлена законодательством; отсутствие официального

опубликования нормативного правового акта, если его опубликование является обязательным; принятие правового акта заведомо некомпетентным органом (должностным лицом), как правило, которому законодательством прямо запрещено принимать нормативные правовые акты; б) дефекты, могущие являться основанием для признания правового акта недействующим, — нарушение процедуры принятия (подписания) правового акта, нарушение формы или наименования правового акта, нарушение порядка согласования или общественного обсуждения нормативного правового акта.

Юридическая ничтожность нормативного правового акта препятствует его оспариванию в рамках процедуры нормоконтроля (глава 24 ГПК РФ) в судах общей юрисдикции. Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке нормативные акты не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и применению не подлежат. Правовой акт, не отвечающий вышеназванным требованиям, не может быть отнесен к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти (Определение Верховного Суда РФ от 26 мая 2008 г. № ГКПИ08-1384). Если юридическая ничтожность устанавливается в ходе судебного заседания, Верховный Суд РФ прекращает производство по делу (ст. 220 ГПК РФ), полагая, что в этом случае следует обжаловать действия и решения, принятые на основании юридически ничтожного нормативного правового акта.

Позиция Верховного Суда РФ вступает в противоречие с правовой позицией Конституционного Суда РФ, полагающего, что юридическая ничтожность не может выступать препятствием для абстрактного судебного нормоконтроля. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О констатируется, что в силу прямых указаний Конституции РФ, иных актов, определяющих порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов и юридические последствия его несоблюдения, нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, не зарегистрированный



действующий, в результате чего могли быть нарушены права и законные интересы заявителя, а также иных лиц. В указанных случаях арбитражный суд принимает решение о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим полностью (в том числе при оспаривании в арбитражный суд его отдельных положений) как не вступившего в силу, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта.

При этом Высший Арбитражный Суд РФ, констатируя юридическую ничтожность правового акта, обладающего свойствами нормативности, все же оценивает содержащиеся в нем положения на предмет их соответствия требованиям вышестоящих нормативных правовых актов (см. *Решение ВАС РФ от 9 июля 2012 г. № ВАС 6122-12*), в то время как согласно позиции Верховного Суда РФ, если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства о порядке издания нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликования, что влечет признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (п. 17 постановления Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. № 48).

Практика Высшего Арбитражного Суда РФ свидетельствует о том, что он допускает оспаривание в порядке абстрактного нормоконтроля не просто юридически ничтожных нормативных правовых актов, но и правовых актов, а вернее, юридических документов, которые изначально не рассматривались издавшими их органами в качестве нормативных правовых актов, а позиционировались как служебные письма информационно-разъяснительного характера. Чаще всего речь идет об официальной позиции уполномоченного органа о практике применения отдельных положений законодательства, разъясняющей отдельные вопросы для правоприменителей и лиц, в отношении которых эти положения подлежат применению. При этом Высший Арбитражный Суд РФ констатирует наличие в таких интерпретационных актах положений, носящих «квазинормативный» характер, а поскольку они не



издавались в порядке нормотворческой процедуры, практически всегда такого рода документы признаются недействующими (см. *Решение ВАС РФ от 9 июля 2012 г. № ВАС 6122-12*). Такая позиция ВАС РФ отчасти основана на правовой позиции Конституционного Суда РФ, наиболее рельефно выраженной в Определении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 518-О: «ООО «Нефте-Стандарт» указывает, что Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 2 марта 2004 г. было прекращено производство по делу по его заявлению о признании недействительным письма федерального государственного учреждения «Уральский центр стандартизации, метрологии и сертификации» на том основании, что письмо не может быть признано ни нормативным, ни ненормативным актом, носит информационный (общеразъяснительный) характер, а потому не подлежит оспариванию в арбитражном суде.

Между тем оспариваемые заявителем законоположения не препятствуют оспариванию в судебном порядке актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, в том числе писем центров стандартизации, метрологии и сертификации, если по своему содержанию они затрагивают права и законные интересы граждан и юридических лиц при осуществлении предпринимательской деятельности в той или иной сфере экономики. При рассмотрении подобных дел суды не вправе ограничиваться формальным установлением того, какой характер носит оспариваемый акт, а обязаны выяснить, затрагивает ли он права юридических лиц и предпринимателей, соответствует ли законам и должны в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав».

#### **4. Право на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов**

4.1. В соответствии с ч. 1 ст. 251 ГПК РФ 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 РФ, 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.

В соответствии со ст. 192 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Поскольку при обращении в суд заявители обязаны указать, какие права, свободы или законные интересы нарушены оспариваемым нормативным правовым актом (ст. 193 АПК РФ, ст. 251 ГПК РФ), законодатель связывает право на обращение в суд с наличием *юридической заинтересованности* лица в оспаривании нормативного правового акта. Данная юридическая заинтересованность выражается в том, что оспариваемый нормативный правовой акт (его отдельные положения) применен или может быть применен в отношении заявителя. Как указал Верховный Суд РФ в п. 11 Постановления Пленума от 29 ноября 2007 г. № 48, судья отказывает в принятии заявления в случаях, когда в заявлении гражданина или организации оспаривается полностью или в части нормативный правовой акт, очевидно не затрагивающий их права и свободы, тогда как это обстоятельство является необходимым условием проверки акта или его части в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК РФ (например, заявление граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, об оспаривании полностью или в

части нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием организаций и индивидуальных предпринимателей).

Если факт того, что оспоренный нормативный правовой акт очевидно не затрагивает права, свободы или законные интересы заявителя, будет установлен не на момент принятия заявления, а в ходе рассмотрения дела по существу (или его пересмотра), это обстоятельство является *основанием для прекращения производства по делу* в суде общей юрисдикции («Отказывая Чертовскому И.А. в удовлетворении требований о признании недействующими в части абзацев 2, 3 подпункта 3 пункта 1 статьи 48 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», суд не принял во внимание, что содержащиеся в них положения очевидно не затрагивают права заявителя, поскольку определяют рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных данным Законом, исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга в отношении должностных и юридических лиц» — *Определение Верховного Суда РФ от 23 ноября 2011 г. № 78-Г11-55*).

Анализ практики судов общей юрисдикции показал, что суды приходили к выводу о том, что нормативный правовой акт *очевидно* не затрагивает права заявителя в следующих случаях:

- заявитель не обладал специальным статусом должностного лица, в то время как оспоренное нормативное предписание касалось деятельности должностных лиц;
- заявитель оспаривал не то нормативное предписание, которое было применено в его деле, на основании которого он был привлечен к дисциплинарной ответственности;
- заявитель, являясь физическим лицом, оспаривал закон субъекта РФ, регулирующий распределение муниципального имущества между двумя муниципальными образованиями;
- заявитель, являясь физическим лицом, оспаривал нормативный правовой акт, регулирующий деятельность юридических лиц;
- заявители оспаривали нормативный правовой акт о реорганизации муниципальных образовательных учреждений, при этом ни они

сами, ни их дети не являлись лицами, состоящими с данными образовательными учреждениями в каких-либо правоотношениях;

— заявитель на момент обращения в суд уже не являлся инвалидом, находящимся в местах лишения свободы, в то время как оспариваемое им нормативное положение регулирует права и обязанности именно данной социальной группы граждан.

В то же время согласно позиции Конституционного Суда РФ решение о юридической заинтересованности в оспаривании нормативного правового акта должно приниматься самим заявителем, исходя из его собственных субъективных представлений о затрагивании нормативным правовым актом его прав и законных интересов. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 2384-О говорится следующее: «...гражданское процессуальное законодательство, конкретизирующее положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения.

Оспариваемые заявителем взаимосвязанные положения части первой статьи 134 ГПК Российской Федерации, не предполагающей отказ суда в принятии заявления о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа государственной власти противоречащим закону в случае, если заявитель считает, что этим актом нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, поскольку иное не согласовывалось бы с конституционной природой судопроизводства, в силу которой решение вопросов материального права должно осуществляться в судебном заседании при разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июля 2004 года № 238-О, от 20 октября 2005 года № 513-О и от 24 января 2006 года

№ 3-О), и части первой статьи 251 того же Кодекса, устанавливающей в качестве необходимого условия для подачи в суд заявления о признании нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица противоречащим закону полностью или в части предполагаемое нарушение прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, таким образом, конкретизируют положения статьи 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, перечисленные в жалобе».

О том, что нормативный правовой акт *применен* в отношении гражданина или организации, может свидетельствовать:

— издание на основании оспоренного нормативного правового акта (отдельного нормативного предписания) правоприменительных актов, адресованных непосредственно заявителю (решений в области лицензирования, регистрации, аккредитации, предоставления иных государственных услуг, решений в области предоставления мер социальной поддержки, распределения финансовых средств, решений о применении к заявителю мер государственного принуждения и ответственности);

— издание на основе оспоренного нормативного правового акта правоприменительных актов в отношении третьих лиц, с которыми заявитель находится в определенных правоотношениях и которые влияют на изменение объема, характера или порядка реализуемых им прав и обязанностей, либо если реализация третьими лицами предоставленных им прав непосредственно затрагивает права и законные интересы заявителя;

— предъявление к заявителю либо третьим лицам, с которыми он связан соответствующими правоотношениями, каких-либо обязательных для исполнения требований, направленных на изменение объема или порядка реализации принадлежащих заявителю прав, обязанностей или законных интересов.

О том, что оспоренный нормативный правовой акт или его отдельное положение *могут быть применены* в отношении гражданина или организации свидетельствует:

- возложение на заявителя обязанности совершить определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий;
- введение или изменение нормативным правовым актом условий, оснований и порядка реализации прав и обязанностей, которыми заявитель обладал на момент обращения в суд;
- предоставление нормативным правовым актом полномочий органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам, иным организациям принимать обязательные в отношении заявителя решения или совершать юридически значимые действия.

В практике арбитражных судов в силу отсутствия соответствующих положений в АПК РФ не выявлено проблем, связанных с приемом заявлений заинтересованных лиц об оспаривании нормативных правовых актов по причине отсутствия у заявителей необходимой юридической заинтересованности.

4.2. Право общественной организации оспорить нормативный правовой акт, затрагивающий права не данной организации, а отдельных входящих в нее членов, должно быть прямо предусмотрено федеральным законом. Как разъяснил Верховный Суд РФ, суд отказывает в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта, если заявление подано в защиту прав и свобод другого лица лицом, не имеющим права в соответствии с федеральным законом обращаться в суд в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц (например, профсоюзными организациями в защиту прав и свобод своих членов).

«В силу части 1 статьи 46 ГПК РФ граждане или организации вправе обращаться в суд в защиту прав и свобод других лиц по их просьбе либо в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц в случаях, прямо предусмотренных законом (например, пунктом 2 статьи 45 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей»).

Региональный общественный Фонд по Республике Татарстан «ВЕЛЕС», имеющий своей уставной целью защиту прав граждан, правом на обращение в суд в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц законом не наделен.

Прав и свобод самого Фонда оспариваемый Закон очевидно не затрагивает.

При таком положении в принятии заявления Региональному общественному Фонду по Республике Татарстан «ВЕЛЕС» об оспаривании Закона Республики Татарстан от 28 декабря 2007 года № 69-ЗРТ «О преобразовании, изменении границ отдельных муниципальных образований и внесении изменений в некоторые законы Республики Татарстан» должно быть отказано по пункту 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ» (*Определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2011 г. № 11-Г11-3*).

## **5. Основания для оспаривания нормативных правовых актов**

Проверка законности оспоренного нормативного правового акта означает прежде всего оценку содержания нормативных положений на предмет их соответствия вышестоящим юридическим нормам вплоть до норм Конституции РФ и общепризнанных норм и принципов международного права. Проверка правовой нормы с точки зрения ее содержания на соответствие вышестоящей норме предполагает установление следующих обстоятельств:

1) определение условий и оснований действия нормативного предписания, которые зависят, в том числе, от его вида и структуры (регулятивные или охранительные нормы, дефинитивные, декларативные, нормы-правила и т.п.);

2) обоснованность определения круга субъектов, на которых распространяется нормативное предписание, в том числе обстоятельств, при которых те или иные субъекты реализуют свои права и обязанности в соответствии с нормативным предписанием;

3) определение соразмерности предусмотренного нормативным предписанием ограничительного воздействия, в том числе соразмерности санкции, иной меры принуждения;

4) установление предусмотренной нормой последовательности совершения юридически значимых действий с точки зрения вышестоящей модели процедурного регулирования;

5) определение уровня правовых, социальных, организационных гарантий реализации прав и законных интересов участников правоотношений по сравнению с теми гарантиями, которые предусмотрены вышестоящими правовыми актами;

6) соблюдение установленного порядка распределения компетенции между субъектами правоотношений, в том числе полномочий и предметов ведения, надлежащего порядка инстанционности принимаемых решений.

Если заявителями выступают граждане и организации, их прежде всего интересует не вообще законность того или иного нормативного предписания, а его воздействие на их правовой статус, реализуемые права и законные интересы. Оспаривая законность нормативного акта, они добиваются исключения из правовой системы таких нормативных положений, которые препятствуют эффективной и полноценной реализации принадлежащих им прав и обязанностей, предусматривают несоразмерное ограничительное воздействие, затрудняют справедливый и равный доступ к тем или иным социальным благам, ограничивают гарантии юридической защиты своих прав, нарушают баланс частных и публичных интересов, предъявляют необоснованные и трудновыполнимые требования, непосредственно не вытекающие из содержания вышестоящих нормативных правовых актов.

#### **6. Требования к заявлению об оспаривании нормативного правового акта и порядку его подачи**

Процессуальные кодексы устанавливают дополнительные требования к заявлению об оспаривании нормативного правового акта по сравнению с теми, которые предъявляются к исковым заявлениям, подаваемым в общем исковом порядке. В соответствии со ст. 193 АПК РФ заявление, помимо сведений, предусмотренных ст. 125 АПК, должно дополнительно содержать следующие сведения:



— наименование органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, должностного лица, принявших нормативный правовой акт;

— название, номер, дата принятия, источник опубликования и иные данные об оспариваемом нормативном правовом акте; к иным данным относятся данные о государственной регистрации нормативного правового акта, дата подписания акта, если она не совпадает с датой принятия, дата вступления его в законную силу, данные о приостановлении действия нормативного правового акта, если его действие было приостановлено;

— права и законные интересы организации, гражданина, которые, по их мнению, нарушаются оспариваемым актом или его отдельными положениями, — чаще всего указываются незаконно возлагаемые на заявителя юридические обязанности, запреты и ограничения, препятствующие реализации принадлежащих ему прав. К выполнению данного требования не следует подходить формально, поскольку тем самым заявитель обосновывает наличие у него юридической заинтересованности в оспаривании конкретных нормативных предписаний, а следовательно, обосновывает свое право на обращение в суд. Если заявление подается в защиту неопределенного круга лиц, указываются основания для подачи такого заявления (ссылка на соответствующий федеральный закон) и права неопределенного круга лиц, которые нарушаются оспариваемым нормативным правовым актом. Следует помнить, что, оспаривая нормативный правовой акт в арбитражном суде, необходимо указывать в заявлении на нарушение прав, свобод и законных интересов в области предпринимательской и иной экономической деятельности, а не любых прав и законных интересов;

— название нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения — ошибки при указании данных сведений, а именно, ссылка на нормативные правовые акты, явно не имеющие отношения к оспариваемому акту, могут

повлечь за собой оставление заявления без движения — в этом случае заявитель обязан будет уточнить указанные сведения;

— требование заявителя о признании оспариваемого акта недействующим;

— перечень прилагаемых документов.

Копия оспариваемого акта должна быть приложена к заявлению. Закон не конкретизирует форму копии правового акта — очевидно, что это может быть как ксерокопия официального источника опубликования, иного источника опубликования, так и текст, содержащийся на официальных сайтах или в электронных справочных правовых системах (базах данных).

Если какие-то из перечисленных выше сведений отсутствуют по объективным причинам, например, сведения об официальном опубликовании нормативного правового акта в силу его отсутствия, об этом следует прямо указать в заявлении. В ряде случаев отсутствие факта официального опубликования препятствует приложению к заявлению копии оспоренного акта, что, однако, не должно влечь за собой возврата заявления и иных негативных процессуальных последствий.

В одном заявлении могут содержаться сведения об оспаривании нескольких взаимосвязанных между собой по предмету регулирования нормативных правовых актов (отдельных положений разных нормативных правовых актов, взаимосвязанное применение которых нарушает права и законные интересы заявителя).

В случае принятия нормативного правового акта несколькими органами совместно в заявлении указываются данные обо всех органах, издавших оспоренный нормативный правовой акт.

К заявлению должны быть приложены: доказательства направления копии заявления другим лицам, участвующим в деле; документ, подтверждающий уплату государственной пошлины; копия свидетельства о регистрации в качестве юридического лица; документы, подтверждающие полномочия представителя на подписание заявления; документы, подтверждающие обстоятельства, на которых заявитель основывает свои требования.

" !"# ! ! ! !

---

@ \$ " # \$ % !  
" \$ " " " -  
". \$ "\$, \$ " # -  
# " "#" " "\$' ,  
" \$ " " , E" \$ "' -  
" \$ .  
G \$ " \$ " \$ "' -  
\$ "\$ \$ \$ % .  
" " ".2>1 @7 / \$ -  
" " # % ! \$ "-  
" " " , " # ".131 @7, ""  
\$ % :  
" " \$ " , "-  
" \$ \$ \$ " \$!, + -  
# " # "C  
" " " " " C  
" , # \$ \$ -  
\$! + " E" " \$ "' .  
7 \$ " " " -  
% " " " \$ -  
" , " \* ! -  
\$ E" " .  
\$ " " , " " " " -  
\$ , " # @7 /, \$ " )

Заявление о проверке нормативных правовых актов подлежит оплате государственной пошлиной в размере: для физических лиц — 200 руб.; для организаций — 2000 руб. (ст. 333.21 НК РФ).

Заявление об оспаривании нормативного правового акта рассматривается судом общей юрисдикции в течение месяца, а Верховным Судом Российской Федерации — в течение трех месяцев со дня его подачи с участием лиц, обратившихся в суд с заявлением, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, и прокурора. В зависимости от обстоятельств дела суд может рассмотреть заявление в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания.

Дело об оспаривании нормативного правового акта в арбитражных судах рассматривается коллегиальным составом судей в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления в суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу.

Отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно.

В судах общей юрисдикции отсутствует практика заключения мировых соглашений по данной категории дел, поскольку Верховный Суд РФ констатировал ее недопустимость. В арбитражных судах имеются немногочисленные примеры заключения соглашений по данной категории дел со ссылкой на ст. 190 АПК РФ.

По общему правилу требования о признании нормативного правового акта недействующим и иные требования, например об оспаривании одновременно с нормативным правовым актом ненормативного правового акта, о возмещении вреда, причиненного принятием незаконного нормативного правового акта, должны рассматриваться в различных процессуальных порядках (главы 23 и 24 АПК, исковое

производство), хотя ВАС РФ не исключает возможности их объединения — «Поскольку установление незаконности нормативного правового акта в процессе о возмещении вреда в качестве условия удовлетворения соответствующего требования не могло бы привести к прекращению действия такого акта в отношении неопределенного круга лиц (статья 69 АПК РФ) и способствовало бы созданию правовой неопределенности в этом вопросе, требование о возмещении вреда может быть удовлетворено только в том случае, если соответствующий нормативный правовой акт признан недействующим судебным решением по другому делу либо если истцом требование о возмещении вреда соединено с требованием о признании нормативного правового акта недействующим и судом последнее признано подлежащим удовлетворению (*Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145*).

Действующим законодательством не предусмотрен досудебный порядок рассмотрения заявления о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части, следовательно, от заявителя не требуется до обращения в суд в обязательном порядке обращаться к органу (должностному лицу), принявшему нормативный правовой акт, с требованием его отмены или изменения.

## **7. Особенности доказывания по делам об оспаривании нормативных правовых актов**

Обязанность доказывания соответствия оспариваемого акта федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, наличия у органа или должностного лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для его принятия, возлагается на орган, должностное лицо, которые приняли акт. В частности, принявшие нормативный правовой акт орган или должностное лицо *обязаны доказать*:

1) наличие полномочий на издание нормативного правового акта, в том числе соблюдение установленного федеральным

законодательством распределения полномочий и предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

2) отсутствие при принятии нормативного правового акта превышения пределов предоставленных полномочий по правовому регулированию общественных отношений;

3) соблюдение установленного порядка издания нормативного правового акта, в том числе соответствие акта виду нормативных правовых актов, которые вправе издавать данный орган (должностное лицо), соблюдение процедуры подготовки, обсуждения, согласования, принятия, подписания, государственной регистрации и официально опубликования нормативного правового акта, вступления его в законную силу;

4) соответствие оспоренных нормативных положений требованиям вышестоящих нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, в том числе с точки зрения условий, оснований, порядка действия соответствующих нормативных предписаний, круга лиц, на которые они должны распространяться, объема возлагаемых на граждан и организации обязанностей, ограничений и запретов, перечня требований, предъявляемых к участникам соответствующих правоотношений;

5) соблюдение при принятии нормативного правового акта (его отдельных положений) требований юридической техники к изложению нормативных предписаний, в том числе соответствие нормативных предписаний правовым принципам ясности, определенности и непротиворечивости правового регулирования, отсутствие в нормативных предписаниях коррупциогенных факторов;

6) отсутствие нарушения принятым нормативным правовым актом (его отдельными положениями) прав, свобод и законных интересов заявителя и иных лиц, на которых распространяется действие данного акта, отсутствие незаконного возложения на них каких-либо обязанностей, запретов и ограничений.

В ряде случаев уполномоченный орган обязан доказать и нормативный характер содержащихся в правовом акте положений.

Большинство из названных выше обстоятельств не связано с осуществлением деятельности по установлению каких-либо фактических данных, т.е. не требуют процессуального доказывания с помощью сви-

Суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Разрешая вопрос о соблюдении органом или должностным лицом компетенции при издании оспариваемого нормативного правового акта, следует учитывать, что воспроизведение в этом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, само по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого акта.

В соответствии с п. 21–23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48, проверяя соблюдение порядка опубликования нормативного правового акта, необходимо учитывать следующее.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста на государственном языке Российской Федерации (т.е. на русском языке) в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию нормативных правовых актов, принятых данным органом или должностным лицом.

Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного



образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

В том случае, когда нормативный правовой акт был опубликован не полностью (например, без приложений) и оспаривается в той части, которая была официально опубликована, порядок опубликования не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования нормативного правового акта не в полном объеме.

Проверяя соблюдение порядка государственной регистрации нормативного правового акта, следует выяснять, имеется ли решение о государственной регистрации данного нормативного правового акта и принято ли оно уполномоченным на то органом в установленном порядке.

Не может свидетельствовать о нарушении порядка государственной регистрации несоблюдение установленных сроков представления в регистрирующий орган документов, необходимых для регистрации нормативного правового акта.

Проверяя соблюдение порядка вступления в силу нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы заявителя, необходимо устанавливать дату официального опубликования (обнародования) этого акта и принимать во внимание, что в отдельных случаях дата вступления акта в силу должна быть определена с учетом правил, предусмотренных иными нормативными правовыми актами.

Если в самом нормативном правовом акте установлена дата вступления его в силу, но в отношении нормативных правовых актов, регулирующих данный вид общественных отношений, предусмотрены специальные правила вступления их в силу (в частности, в отношении актов налогового, таможенного законодательства), следует проверять соблюдение этих правил при определении даты вступления в силу оспариваемого акта. Например, порядок вступления в силу

нормативного правового акта, принятого законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, вводящего налог, необходимо признавать нарушенным, если такой акт вступил в силу ранее 1 января года, следующего за годом принятия акта, и ранее одного месяца со дня его официального опубликования, поскольку в данном случае не были соблюдены специальные правила вступления в силу актов законодательства о налогах, установленные абзацем третьим п. 1 ст. 5 Налогового кодекса Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что при осуществлении абстрактного нормоконтроля суды не связаны доводами незаконности нормативного правового акта, указанными в заявлении, и вправе проверить оспоренный нормативный правовой акт или его отдельное положение на соответствие не только тем нормативным правовым актам, которые указаны в заявлении, но и другим нормативным правовым актам большей юридической силы, которые регулируют соответствующие отношения. Как правило, суды обосновывают незаконность оспоренного акта несоответствием вышестоящему по юридической силе нормативному акту, не указанному в заявлении при заведомой очевидности такого несоответствия.

Суды не связаны заявленными требованиями при проверке формы и порядка принятия оспоренного нормативного правового акта, а также полномочий органа (должностного лица) по его принятию. Следовательно, независимо от того, было ли указано в заявлении о нарушении правотворческим органом своей компетенции и процедуры издания акта, суд обязан проверить это по собственной инициативе.

В то же время суды не вправе по собственной инициативе выходить за пределы заявленных требований и *осуществлять проверку тех нормативных положений нормативного правового акта, которые не оспаривались заявителем*. Даже в том случае, если заявитель ошибочно не указал нормативные предписания, которые могут нарушать права неопределенного круга лиц и (или) взаимосвязаны с оспоренными нормативными положениями, образуя с ними единую нормативную конструкцию, суды не вправе по своей инициативе осуществлять их проверку без уточнения заявителем своих требований.

## **8. Особенности оспаривания нормативных правовых актов, ранее оспоренных иными лицами**

В соответствии со ст. 194 АПК РФ в случае, если имеется вступившее в законную силу решение арбитражного суда или суда общей юрисдикции по ранее рассмотренному делу, проверившего по тем же основаниям соответствие оспариваемого акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, арбитражный суд прекращает производство по делу. Таким образом, нормативные правовые акты, в отношении которых имеются вступившие в законную силу решения арбитражных судов или судов общей юрисдикции, признавшие данные акты (их отдельные положения) не противоречащими вышестоящим правовым актам большей юридической силы, не могут быть оспорены повторно ни заявителями, ни третьими лицами (в суд первой инстанции), которые не участвовали в деле о первоначальном оспаривании, за исключением случаев, когда после вступления в силу решения суда изменилась нормативно-правовая основа регулирования соответствующих общественных отношений. Такое изменение правовой основы общественных отношений может произойти вследствие:

- принятия новых нормативных правовых актов, изменения или отмены действующих нормативных правовых актов;
- признания вышестоящих нормативных правовых актов, на соответствие которым проверялся оспариваемый акт, недействующими по решению суда;
- установления Конституционным Судом РФ иного смысла отдельных нормативных положений, на соответствие которым проверялся оспариваемый нормативный правовой акт.

Таким образом, если заявитель при оспаривании ранее оспоренного нормативного правового акта укажет в заявлении иные основания его незаконности, которые ранее не могли быть установлены судом, это является основанием для *повторной проверки* нормативного правового акта как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. При этом арбитражные суды также допускают повторную

проверку ранее оспоренного нормативного правового акта и в том случае, если заявитель укажет на несоответствие этого акта вышестоящему нормативному правовому акту, на соответствие которому проверка ранее судом не осуществлялась, хотя объективных препятствий для этого не было. В судах общей юрисдикции практика иная — согласно п. 11 Постановления Пленума от 29 ноября 2007 г. № 48 суд отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность того же нормативного правового акта или той же его части, поскольку при рассмотрении и разрешении дела суд не связан основаниями и доводами заявленных требований и проверяет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, по всем имеющим значение основаниям, в том числе не указанным в заявлении (ч. 3 ст. 246, ст. 248, ч. 8 ст. 251 ГПК РФ). В случае, когда акт или часть акта, законность которых уже проверена судом, оспаривается другими лицами, требования которых основаны на иных доводах, не обсуждавшихся судом первой инстанции, в принятии заявления также должно быть отказано. Данные доводы могут быть приведены этими лицами при обжаловании решения в суд надзорной инстанции, если принятым решением нарушены их права, в течение года со дня вступления решения в законную силу (ч. 1 и 2 ст. 376 ГПК РФ). В случае пропуска годичного срока по причинам, признанным судом, вынесшим обжалуемое решение, уважительными, этот срок может быть восстановлен.

## **9. Решения судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов**

В соответствии со ст. 195 АПК РФ по результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта арбитражный суд принимает одно из решений:

1) о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;

2) о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

В соответствии со ст. 253 ГПК РФ 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 признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Таким образом, арбитражно-процессуальное законодательство позволяет признать нормативный правовой акт недействующим только со дня вступления решения суда в законную силу, независимо от установленных дефектов правового акта, в то время как гражданско-процессуальное законодательство позволяет признать нормативный правовой акт недействующим:

— со дня вступления решения суда в законную силу — если будет установлено несоответствие по содержанию оспоренного акта вышестоящим по юридической силе нормативным правовым актам, независимо от даты, когда такое несоответствие наступило — со дня вступления оспоренного акта в законную силу или позднее («требование заявителя о признании оспариваемого в части Порядка недействующим со дня его принятия не подлежит удовлетворению, поскольку решение суда общей юрисдикции, которым нормативный правовой акт признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением его недействительности и отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим

применению» — *Решение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2012 г. № АКПИ12-1432*);

— со дня, когда оспоренный нормативный правовой акт вступил в противоречие с вышестоящим по юридической силе нормативным правовым актом, если такое противоречие наступило после вступления акта в законную силу, т.е. вышестоящий акт был принят позднее;

— со дня вступления нормативного правового акта в законную силу или со дня издания, если данный нормативный правовой акт обладает признаками юридической ничтожности, т.е. признается судом не вступившим в законную силу, поскольку не прошел обязательную для таких актов государственную регистрацию, не был официально опубликован, принят очевидно некомпетентным органом или должностным лицом («Из представленных суду доказательств видно, что положения Инструкции федеральной фельдъегерской связи, затрагивающие трудовые права сотрудников, воспринимаются в качестве обязательных норм, и Инструкция в этой части применяется на практике, в том числе судами, как нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти. При таком положении в соответствии с частью 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ раздел VI Инструкции подлежит признанию недействующим со дня его издания» — *Решение Верховного Суда РФ от 17 ноября 2008 г. № ГКПИ08-1811*).

В случае если нормативный правовой акт до вступления в силу решения суда применялся, т.е. граждане и организации реализовали на его основе свои права и обязанности, суд может признать его недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Нормативные правовые акты, которые в соответствии со ст. 125 Конституции РФ могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства (указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, законы субъектов РФ), признаются судом недействующими с момента вступления решения в законную силу.

Следует иметь в виду, что юридическая ничтожность нормативного правового акта, а также принятие его с превышением полномочий

правотворческого органа является основанием для признания нормативного правового акта недействующим в целом, независимо от характера и объема заявленных требований.

Если суд не прекращает производство по делу в отношении нормативного правового акта, прекратившего действие до вынесения судом решения, суд в резолютивной части одновременно с признанием такого акта недействующим указывает на несоответствие этого акта вышестоящим правовым актам в период его действия.

Признание нормативного правового акта (отдельного нормативного предписания) недействующим со дня вступления в силу решения суда влечет за собой следующие *правовые последствия*:

1) запрет на применение данного нормативного правового акта (его отдельного положения) всеми правоприменительными органами, в том числе судами, а также лицами, права и обязанности которых он регулировал;

2) обязанность правотворческого органа отменить признанный недействующим нормативный правовой акт (его отдельное положение) либо внести в него соответствующие изменения;

3) неприменение признанного недействующим правового акта не только к тем правоотношениям, которые возникнут в будущем, но и к тем правоотношениям, которые возникли до вступления решения суда в законную силу;

4) утрата силы тех нормативных предписаний, которые были основаны на признанном недействующим нормативном правовом акте, или воспроизводили его содержание;

5) обязанность средства массовой информации, в котором был официально опубликован признанный недействующим нормативный правовой акт, опубликовать решение суда или сообщение о нем.

В случае признания нормативного правового акта недействующим со дня вступления в силу решения суда реализованные на основании такого акта правоотношения сохраняют свою силу, т.е. решение суда не может служить основанием для признания исполненных сторонами обязанностей незаконными. Однако данное решение не освобождает

от обязанности публично-правовое образование, органы которого приняли незаконный акт, возместить причиненный вред (убытки) в порядке ст. 12, 13 и 16 ГК РФ. При этом для принятия решения о возмещении вреда суду предстоит в порядке искового производства установить, что правотворческий орган при принятии нормативного правового акта явно вышел за пределы предоставленных ему полномочий, что при издании нормативного правового акта имело место очевидное злоупотребление правотворческими полномочиями.



**Правовые акты**

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

*от 9 июня 2010 г.*

*№ 18-Г10-14*

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Калининой Л.А. и Ксенофонтовой О.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании частную жалобу Государственного научного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт масличных культур имени В.С. Пустовойта Российской академии сельскохозяйственных наук» на определение Краснодарского краевого суда от 29 марта 2010 года, которым гражданское дело по заявлению Государственного научного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт масличных культур имени В.С. Пустовойта Российской академии сельскохозяйственных наук» о признании недействующими распоряжений главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31 октября 2008 года № 882-р, 883-р «О включении земельных участков в границы города Краснодара» передано по подсудности в Ленинский районный суд г. Краснодара.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя Всероссийского научно-исследовательского института масличных культур имени В.С. Пустовойта К., представителей Российской академии сельскохозяйственных наук А. и А.Р., поддержавших доводы частной жалобы, представителя администрации Краснодарского края Д. и представителя Департамента имущественных отношений Краснодарского края Р., возражавших против доводов частной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Всероссийский научно-исследовательский институт масличных культур имени В.С. Пустовойта обратился в Краснодарский краевой суд с заявлением о признании недействующими распоряжений главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31 октября 2008 года № 882-р и 883-р «О включении земельных участков в границы города Краснодара».

По мнению заявителя, распоряжения являются нормативными правовыми актами, поэтому подлежали опубликованию, неопубликование распоряжений является свидетельством того, что они не вступили в законную силу. Распоряжения опубликованы 13 октября 2009 года, к этому времени у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отсутствовали полномочия по изданию таких нормативных актов и включению федеральных земель в состав земель населенных пунктов (таковые полномочия были предоставлены субъектам Российской Федерации в период с 1 мая 2007 года по 1 ноября 2008 года в соответствии со статьей 3.2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Заявитель полагал, что распоряжения изданы в нарушение подпункта 7 пункта 2 статьи 45 Земельного кодекса РФ, статьи 3.2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и нарушают его права, поскольку позволяют прекратить его право постоянного бессрочного пользования земельными участками.

Определением Краснодарского краевого суда от 29 марта 2010 года гражданское дело по заявлению Всероссийского научно-исследовательского института масличных культур имени В.С. Пустовойта о признании недействующими распоряжений главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31 октября 2008 года № 882-р и 883-р передано по подсудности в Ленинский районный суд г. Краснодара.

В частной жалобе института ставится вопрос об отмене указанного определения как незаконного и направлении дела для рассмотрения в Краснодарский краевой суд.

Проверив материалы дела, обсудив доводы частной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит обжалуемое определение подлежащим отмене.

Передавая дело для рассмотрения в районный суд, судья исходил из того, что оспариваемые распоряжения не являются нормативными правовыми актами, поскольку касаются оборота конкретных земельных участков, не содержат общих предписаний в виде норм права, определяющих правила поведения для неограниченного круга лиц, не рассчитаны на многократное применение, кроме того, изданы в форме распоряжений.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что вывод суда о неподсудности дела Краснодарскому краевому суду нельзя признать правильным.

Согласно пункту 2 статьи 26 Гражданского процессуального кодекса РФ верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций.

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

Оспариваемыми распоряжениями главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 31 октября 2008 года № 882-р и 883-р в границы г. Краснодара включены земельные участки сельскохозяйственного назначения, расположенные в Прикубанском внутригородском округе г. Краснодара, и изменен вид разрешенного использования этих участков: на использование для целей жилищного строительства.

Из содержания указанных распоряжений следует, что ими осуществлен перевод земель из одной категории в другую. В преамбулах распоряжений указано, что они изданы в соответствии с Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона № 172-ФЗ включение земельных участков в границы населенных пунктов является пере 8 Федерал

Суда Российской Федерации не может согласиться с выводом суда о том, что распоряжения не являются нормативными правовыми актами.

Исходя из того что распоряжения носят характер нормативных правовых актов, дело об их оспаривании подсудно Краснодарскому краевому суду, определение о передаче дела для рассмотрения в районный суд подлежит отмене.

Руководствуясь статьей 374 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Определение Краснодарского краевого суда от 29 марта 2010 года отменить, дело направить для рассмотрения в Краснодарский краевой суд.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД  
ЗАПАДНО-СИБИРСКОГО ОКРУГА  
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

*от 1 февраля 2010 г. по делу № А70-7048/2008*

Резолютивная часть Постановления объявлена 28 января 2010 г. постановление изготовлено в полном объеме 1 февраля 2010 г. Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа в составе:

председательствующего И.В. Макарова

судей Л.В. Беловой, Т.Я. Шабалковой

рассмотрев в открытом судебном заседании при участии представителей сторон:

от заявителя: Д.М. Головки по доверенности от 25.06.2009 № 25/06;

от заинтересованного лица: Л.С. Татунец по доверенности от 15.01.2010;

от третьих лиц:

администрации города Тюмени: Д.Н. Никитин по доверенности от 29.12.2009 № 100/10;

общества с ограниченной ответственностью «Тюмень Водоканал»: А.Р. Тимканова по доверенности от 21.12.2009 № 110;

Департамента экономики администрации города Тюмени: Е.Н. Мещерякова по доверенности от 11.01.2010;

Департамента жилищно-коммунального хозяйства администрации города Тюмени, Департамента тарифной и ценовой политики Тюменской области, Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области, Департамента жилищно-коммунальной политики администрации Тюменской области: представители не явились, о месте и времени судебного заседания извещены надлежащим образом;

кассационную жалобу закрытого акционерного общества «Жилье-2000» на решение от 18.11.2009 (судьи О.А. Минеев, С.А. Стафеев, О.В. Коряковцева) Арбитражного суда Тюменской

области по делу № А70-7048/2008 по заявлению закрытого акционерного общества «Жилье-2000» к Тюменской городской Думе, при участии третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, общества с ограниченной ответственностью «Тюмень Водоканал», администрации города Тюмени, Департамента жилищно-коммунального хозяйства администрации города Тюмени, Департамента экономики администрации города Тюмени, Департамента ценовой и тарифной политики Тюменской области, Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области, Департамента жилищно-коммунальной политики администрации Тюменской области,

установил:

закрытое акционерное общество «Жилье-2000» (далее — ЗАО «Жилье-2000», Общество) обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействующими и не подлежащими применению решения Тюменской городской Думы (далее — Дума) от 28.09.2006 № 440 «Об утверждении технического задания по разработке инвестиционной программы ООО «Тюмень Водоканал» и решения Тюменской городской Думы от 27.10.2006 № 456 «Об утверждении инвестиционной программы общества с ограниченной ответственностью «Тюмень Водоканал» по развитию системы коммунальной инфраструктуры, используемой для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод города Тюмени на 2007—2011 годы».

Судом привлечены к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, общество с ограниченной ответственностью «Тюмень Водоканал» (как организация коммунально-жилищного комплекса, в отношении которой принята инвестиционная программа), ад-

орган регулирования муниципального образования (статья 5 ФЗ от 30.12.2004 № №10-ФЗ), Департамент ценовой и тарифной политики Тюменской области (как орган регулирования субъекта Российской Федерации (статья 4 ФЗ от 30.12.2004 № 210-ФЗ), Управление Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области (как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках (статья 14 ФЗ от 30.12.2004 № 210-ФЗ), Департамент жилищно-коммунальной политики администрации Тюменской области.

Решением от 21.01.2009 Арбитражный суд Тюменской области отказал в удовлетворении заявленных требований.

Постановлением Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.06.2009 решение суда отменено, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Тюменской области. Основанием для отмены решения суда явилось рассмотрение дела в незаконном составе — судьей единолично (пункт 1 части 4 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации), поскольку в суд было заявлено требование о признании недействующим нормативного правового акта, подлежавшее в силу части 1 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации рассмотрению в коллегиальном составе судей.

В ходе производства по делу в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации ЗАО «Жилье-2000» уточнило заявленные требования, просило признать недействующим и не подлежащим применению решение Тюменской городской Думы от 28.09.2006 № 440 «Об утверждении технического задания по разработке инвестиционной программы ООО «Тюмень Водоканал» в связи с его несоответствием статьям 27, 59, 62 Устава города Тюмени, решению Тюменской городской Думы от 17.07.2007 № 630 «О признании утратившим силу решения Тюменской городской Думы от 30.05.2006 № 382 «О генеральном плане городского округа город Тюмень», Генеральному плану города Тюмени, утвержденному решением



Тюменской городской Думы от 27.03.2008 № 9 «О Генеральном плане городского округа город Тюмень», решению Тюменской городской Думы от 27.03.2008 № 9 «О Генеральном плане городского округа город Тюмень» (с изменениями от 26.06.2008, 25.09.2008); признать недействующим и не подлежащим применению решение Тюменской городской Думы от 27.10.2006 № 456 «Об утверждении инвестиционной программы общества с ограниченной ответственностью «Тюмень Водоканал» по развитию системы коммунальной инфраструктуры, используемой для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод города Тюмени на 2007–2011 годы» в связи с его несоответствием статьям 2, 5, 10, 11 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», статьям 27, 59, 62 Устава города Тюмени, решению Тюменской городской Думы от 17.07.2007 № 630 «О признании утратившим силу решения Тюменской городской Думы от 30.05.2006 № 382 «О генеральном плане городского округа город Тюмень», Генеральному плану города Тюмени, утвержденному решением Тюменской городской Думы от 27.03.2008 № 9 «О Генеральном плане городского округа город Тюмень», решению Тюменской городской Думы от 28.09.2006 № 440 «Об утверждении технического задания по разработке инвестиционной программы ООО «Тюмень Водоканал».

При новом рассмотрении дела решением от 18.11.2009 Арбитражного суда Тюменской области в удовлетворении заявленных требований Обществу отказано.

В кассационной жалобе Общество просит отменить состоявшийся по делу судебный акт и удовлетворить заявленные требования.

В качестве оснований для отмены решения заявитель указывает на то, что решение Тюменской городской Думы от 27.10.2006 является нормативным правовым актом, так как оно обязательно не только для ООО «Тюмень Водоканал» но и для администрации города Тюмени, которая на основании указанного решения принимает нормативный правовой акт по утверждению тарифов на подключение.

Соответственно решение Тюменской городской Думы» № 440 «Об утверждении технического задания по разработке инвестиционной программы ООО «Тюмень Водоканал» от 28.09.2006 также является нормативно-правовым актом, так как является, в свою очередь, документом — основанием для разработки инвестиционной программы.

В отзывах на кассационную жалобу Тюменская городская Дума, Департамент тарифной и ценовой политики Тюменской области, ад-

инвестиционной программы ООО «Тюмень Водоканал» по развитию системы коммунальной инфраструктуры, используемой для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод города Тюмени на 2007–2011 годы (т. 1, л.д. 19–37).

Считая принятые Тюменской городской Думой решения незаконными, Общество обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Арбитражный суд, исследовав имеющиеся в деле доказательства и дав им в соответствии со статьей 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации надлежащую правовую оценку, отказывая в удовлетворении заявленных требований, исходил из того, что оспариваемые заявителем решения не являются нормативными правовыми актами.

Выводы суда являются правильными, основаны на материалах дела и соответствуют действующему законодательству.

Согласно статье 13 Гражданского кодекса Российской Федерации ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

В соответствии с частью 1 статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности,

незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29.11.2007 № 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 управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. При решении вопроса о принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или его части независимо от его наименования (за исключением акта, принятого в форме закона) суду необходимо проверить, содержит ли он правовые нормы, определяющие правила поведения субъектов регулируемых отношений (пункты 9, 10).

Пунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (в редакции, действовавшей на момент я вьв

лицо независимо от его организационно-правовой формы, осуществляющее эксплуатацию системы (систем) коммунальной инфраструктуры, используемой (используемых) для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.

Инвестиционная программа организации коммунального комплекса разрабатывается на основании условий технического задания, утверждаемого главой местной администрации и разрабатываемого в соответствии с программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (часть 2 статьи 11 Закона об основах регулирования тарифов).

Вместе с тем до 1 января 2010 года при отсутствии программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, предусмотренных частью 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, технические задания на разработку инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, предусмотренные частью 2 статьи 11 настоящего Федерального закона, утверждаются представительными органами муниципальных образований (часть 1 статьи 18 Закона об основах регулирования тарифов).

Как следует из материалов дела, ООО «Тюмень Водоканал» является организацией коммунального комплекса, которая осуществляет эксплуатацию системы коммунальной инфраструктуры, используемой для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод для жителей города Тюмени.

Условия выполнения организацией коммунального комплекса инвестиционной программы в силу пунктов 9, 10 части 2 статьи 5, части 13 статьи 11 Закона об основах регулирования тарифов определяются договором, заключаемым между органом местного самоуправления и организацией коммунального комплекса.

Следовательно, как обоснованно указал арбитражный суд, обязанность по исполнению инвестиционной программы возлагается не на неопределенный круг лиц, а на конкретного субъекта — организацию

коммунального комплекса, которой в рассматриваемом случае является ООО «Тюмень Водоканал».

Арбитражный суд, проанализировав заявленный Обществом довод о нормативном характере оспариваемых решений, в обосновании которого заявитель ссылаясь на то, что инвестиционная программа является обязательной для исполнения в части ее финансирования неопределенным кругом лиц — застройщиками, осуществляющими строительство и реконструкцию объектов недвижимости, подключенных к системе водоотведения и канализации, правомерно его отклонил как необоснованный по следующим основаниям.

В силу пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации права и обязанности возникают в том числе из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

Вместе с тем, как установлено арбитражным судом, оспариваемые решения не содержат норм, обязывающих неопределенный круг лиц (в т.ч. заявителя) осуществить финансирование мероприятий, предусмотренных инвестиционной программой.

Источники финансирования инвестиционной программы определены в статье 10 Закона об основах регулирования тарифов, согласно которой финансовые потребности организаций коммунального комплекса, участвующих в реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, которые необходимы для реализации их инвестиционных программ, обеспечиваются за счет средств, поступающих от реализации товаров (оказания услуг) указанных организаций, в части установленных надбавок к ценам (тарифам) для потребителей данного муниципального образования (части территории этого муниципального образования), а также за счет платы за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения.

Согласно части 3 статьи 12 Закона об основах регулирования тарифов плата за подключение вносится на основании публичного договора, заключаемого организацией коммунального комплекса с обратившимися к ней лицами, осуществляющими строительство и (или) реконструкцию здания, строения, сооружения, иного объекта. Указанный

договор определяет порядок и условия подключения здания, строения, сооружения, иного объекта к системе коммунальной инфраструктуры, порядок внесения платы за подключение лицами, осуществляющими строительство и (или) реконструкцию здания, строения, сооружения, иного объекта, и порядок распределения указанной платы между организациями коммунального комплекса, реализующими программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

Тарифы на подключение к системе коммунальной инфраструктуры вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений) и тарифы ООО «Тюмень Водоканал» на подключение к системе коммунальной инфраструктуры утверждены соответственно постановлениями администрации города Тюмени от 08.12.2006 № 25-пк и от 08.12.2006 № 26-пк.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции правомерно пришел к выводу о том, что обязанность осуществлять плату за подключение к сетям водоснабжения, обслуживаемых ООО «Тюмень Водоканал», возникает не на основании оспариваемых решений, а на основании положений Закона об основах регулирования тарифов, а также договора, заключаемого между застройщиком (в данном случае — заявителем) и ООО «Тюмень Водоканал»; плата за подключение определена муниципальными правовыми актами, принятыми администрацией города Тюмени, которые заявителем не оспариваются.

С учетом изложенного обоснованным является вывод суда об отсутствии основания для вывода о том, что оспариваемыми решениями на неопределенный круг лиц возлагается обязанность по внесению платы за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения.

Кроме того, заявитель жалобы ссылается на то, что о нормативном характере решения Тюменской городской Думы от 27.10.2006 № 456 свидетельствует также то обстоятельство, что названное решение является единственным документом-основанием для принятия администрацией города Тюмени упомянутого выше постановления от 08.12.2006 № 25-пк, являющегося муниципальным правовым актом.

Арбитражный суд, проанализировав указанный довод заявителя, обоснованно его отклонил, поскольку в силу пункта 12 статьи 11 Закона об основах регулирования тарифов тариф организации коммунального комплекса на подключение устанавливается после утверждения инвестиционной программы организации коммунального комплекса, в связи с чем ссылка на оспариваемое решение в постановлении от 08.12.2006 № 25-пк является свидетельством соблюдения установленного федеральным законом порядка утверждения тарифа на подключение и, следовательно, не говорит о нормативном характере оспариваемого решения.

Кроме того, вопреки утверждению заявителя, в преамбуле постановления администрации города Тюмени от 08.12.2006 № 25-пк в качестве оснований его принятия также указаны Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

Арбитражный суд также обоснованно признал несостоятельным довод заявителя о том, что решение Думы от 28.09.2006 № 440 является нормативным правовым актом, поскольку названным решением не устанавливаются правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, исполнителем технического задания является ООО «Тюмень Водоканал» (пункт 2), техническое задание подлежало применению исключительно один раз для разработки инвестиционной программы, которая была утверждена решением Тюменской городской Думы от 27.10.2006 № 456. Сама же инвестиционная программа не рассчитана на неоднократное применение, имеет определенный срок действия — 5 лет (с 2007 по 2011 годы) (пункт 1.8) и прекращается исполнением указанных в ней мероприятий.

В связи с тем что оспариваемые решения, регулирующие отношения с участием одного юридического лица — ООО «Тюмень Водоканал», не устанавливают правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений,



арбитражный суд пришел к правомерному выводу о том, что оспариваемые решения Тюменской городской Думы от 28.09.2006 № 440 и от 27.10.2006 № 456 не являются нормативными правовыми актами.

Всесторонне и полно исследовав материалы дела, правильно установив фактические обстоятельства и дав им надлежащую правовую оценку, суд обоснованно принял решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Доводы заявителя кассационной жалобы, по существу, являлись предметом исследования суда, и им дана надлежащая правовая оценка, оснований для изменения которой у суда кассационной инстанции не имеется (статья 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Нарушений норм материального и процессуального права, которые в силу статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации могут являться основанием для отмены судебного акта, не установлено.

С учетом изложенного обжалуемый судебный акт подлежит оставлению без изменения, кассационная жалоба — без удовлетворения.

Государственная пошлина, уплаченная при подаче кассационной жалобы, относится на заявителя жалобы в соответствии со статьей 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 287, статьей 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа

постановил:

решение от 18.11.2009 Арбитражного суда Тюменской области по делу № А70-7048/2008 оставить без изменения, кассационную жалобу — без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Председательствующий

**И.В. МАКАРОВ**

Судьи

**Л.В. БЕЛОВА**

**Т.Я. ШАБАЛКОВА**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД  
ЗАПАДНО-СИБИРСКОГО ОКРУГА  
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

*от 24 января 2008 г.*

*№ Ф04-143/2008(543-А67-31)*

(извлечение)

Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа, рассмотрев в судебном заседании без участия представителей сторон, извещенных о времени и месте слушания дела надлежащим образом, кассационную жалобу Коммунистической партии Российской Федерации и Томского областного отделения Коммунистической партии Российской Федерации на решение от 26.09.2007 Арбитражного суда Томской области по делу № А67-2037/07 по заявлению Коммунистической партии Российской Федерации и Томского областного отделения Коммунистической партии Российской Федерации к Государственной Думе Томской области при участии третьего лица — администрации ЗАТО Северск,

установил:

Коммунистическая партия Российской Федерации (далее — КПРФ), Томское областное отделение Коммунистической партии Российской Федерации (далее — ТОО КПРФ) обратились в Арбитражный суд Томской области с заявлением к Государственной Думе Томской области о признании частично недействительным решения Томского областного Совета народных депутатов (Малый Совет) от 23.09.1992 № 231 «Об утверждении перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность города Томска-7» — пункта VII.3 приложения к решению — часть административного здания по ул. Свердлова, 23 г. Томск-30, площадью 1140 кв. м.

Определением от 09.07.2007 к участию в деле в качестве третьего лица привлечена администрация ЗАТО Северск.

Решением арбитражного суда от 26.09.2007 в удовлетворении заявления отказано.

В апелляционной инстанции дело не рассматривалось.

В кассационной жалобе КПРФ и ТОО КПРФ, ссылаясь на неправильное толкование и применение судом пункта 2 статьи 65 Закона РСФСР от 12.07.1991 № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» и части 3 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в части их неприменения для исполнения пунктов 1 и 2 раздела V Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 № 9-П по делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации, просят отменить решение суда и принять по делу новый судебный акт.

*КонсультантПлюс: примечание.*

*В тексте документа, видимо, допущена опечатка: постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу № Ф04-4588/2007(36108-А67-37) имеет дату 23.08.2007, а не 23.09.2007.*

По мнению заявителей жалобы, суд неправомерно использовал в качестве основания для отказа КПРФ и ТОО КПРФ в их заявленных требованиях в настоящем деле решение суда по делу № А67-9332/06 о признании утратившим силу Постановления Главы администрации Томской области от 10.12.1991 № 29, так как истцам отказано, как это следует из Постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.09.2007 по делу № Ф04-4588/2007(36108-А67-37), только по причине пропущенного трехмесячного срока подачи заявления; срок подачи заявления по настоящему делу КПРФ и ТОО КПРФ не пропущен, так как об изъятии имущества истцы знали с 25.09.1991, но о существовании распорядительного документа — Решения Томского областного Совета народных депутатов (Малый Совет) от 23.09.1992 № 231 узнали только 17.01.2007.

В отзыве на кассационную жалобу Государственная Дума Томской области, опровергая доводы кассационной жалобы, просит оставить решение суда без изменения, кассационную жалобу — без удовлетворения.

Отзыв на кассационную жалобу от администрации ЗАТО Северск не поступил.

Проверив в соответствии с требованиями статей 284, 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность принятого судебного акта, изучив доводы кассационной жалобы, отзыв на нее, суд кассационной инстанции не находит оснований для удовлетворения кассационной жалобы.

Как следует из материалов дела, 23.09.1992 Томский областной Совет народных депутатов (Малый Совет), рассмотрев перечень объектов, передаваемых в муниципальную собственность г. Томск-7, предоставленный городским Советом народных депутатов г. Томска-7 (решение горсовета от 23.07.1992 № 83), принял решение № 231 «Об утверждении перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность города Томска-7», которым утвердил перечень объектов, передаваемых в муниципальную собственность г. Томск-7 согласно приложению. Приложением к данному решению является перечень предприятий, имущества, передаваемых в муниципальную собственность, в том числе в пункте VII.3 указана часть административного здания по ул. Свердлова, 23, г. Томск-30, площадью 1140 кв. м.

Не согласившись с указанным решением Томского областного Совета народных депутатов (Малый Совет) в части пункта VII.3 приложения к решению, касающегося части административного здания по ул. Свердлова, 23, г. Томск-30, площадью 1140 кв. м, КПРФ и ТОО КПРФ обратились в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Арбитражный суд, исследовав имеющиеся в деле доказательства и дав им в соответствии со статьей 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации надлежащую правовую оценку, отказывая в удовлетворении требования заявителей, принял законное и обоснованное решение. Кассационная инстанция поддерживает выводы суда, в связи с чем отклоняет доводы кассационной жалобы, при этом исходит из следующего.

Решением Арбитражного суда Томской области от 06.02.2007 по делу № А67-9332/06, оставленным без изменения

постановлением апелляционной инстанции от 12.04.2007 и постановлением Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.08.2007, в удовлетворении заявленных требований Коммунистической партии Российской Федерации о признании недействительным постановления главы администрации Томской области от 10.12.1991 № 29 «О передаче на баланс исполкома городского Совета г. Томск-7 части здания по ул. Свердлова, 23», отказано.

В силу части 2 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом арбитражного суда по ранее рассмотренному делу, не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом другого дела, в котором участвуют те же лица.

При таких обстоятельствах довод кассационной жалобы о том, что судом неправомерно использовано в качестве основания для отказа КПРФ и ТОО КПРФ в их заявленных требованиях в настоящем деле решение суда по делу № А67-9332/06, не принимается судом кассационной инстанции, так как судом установлено и материалами дела подтверждается, что предметом требований заявителей по настоящему делу является решение Томского областного Совета народных депутатов (Малый Совет) № 231 «Об утверждении перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность города Томска-7», вынесенное 23.09.1992, то есть позже издания Главой администрации Томской области 10.12.1991 постановления № 29, на основании которого и было передано указанное имущество исполкому городского Совета г. Томск-7.

Следовательно, судом сделан обоснованный вывод о том, что установленные вступившим в законную силу судебным актом обстоятельства по делу № А67-9332/06, а именно соответствие закону постановления главы администрации Томской области от 10.12.1991 № 29 в части правомерности передачи на баланс исполкома городского Совета г. Томск-7 части здания по ул. Свердлова, 23, имеют преюдициальное значение по настоящему делу.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 № 9-П пункт 1 Указа Президента РСФСР от 25.08.1991

№ 90 признан соответствующим Конституции Российской Федерации в той части имущества, собственником которой являлось государство, но которая на момент издания настоящего Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР.

Пункт 1 этого же Указа признан не соответствующим Конституции Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 № 9-П в той части имущества, собственником которой являлась КПСС, а также в той части имущества, которая на момент издания настоящего Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР, но собственник которой не был определен.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 № 9-П пункт 3 Указа Президента РСФСР от 25.08.1991 № 90 признан соответствующим Конституции Российской Федерации в той части имущества, собственником которой являлось государство, но которая на момент издания настоящего Указа фактически находилась во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС и КП РСФСР.

Пункт 3 этого же Указа признан не соответствующим Конституции Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 № 9-П в той части остального имущества, в которой передача права пользования данным имуществом неосновательно связана в настоящем Указе с правомочием государства на пользование этим имуществом в качестве собственника.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 № 9-П пункт 1 Указа Президента РСФСР от 06.11.1991 № 169 признан соответствующим Конституции Российской Федерации в части роспуска имевшихся на территории Российской Федерации руководящих организационных структур КПСС, а также КП РСФСР в той степени, в какой она являлась составной частью КПСС. Положение пункта 1 этого же Указа о роспуске организационных структур КПСС и КП РСФСР признано не соответствующим Конституции

Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 № 9-П в части первичных организаций КП РСФСР, образованных по территориальному принципу, постольку, поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры, а также при условии, что в случае их организационного оформления в качестве политической партии наравне с другими партиями будут соблюдены требования Конституции и законов Российской Федерации.

Пунктом 2 статьи 65 Закона РСФСР от 12.07.1991 № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» (действующим в соответствующей редакции в 1992 году) установлено, что с момента вступления в силу постановления о признании нормативного акта или его отдельной части неконституционными нормативный акт или его соответствующая часть не могут быть официально опубликованы, обнародованы или введены в действие, а будучи введенными в действие, считаются недействующими. Конституционный Суд РСФСР может также одновременно признать недействующими положения других нормативных актов, основанные на нормативном акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящие его, о чем указывается в постановлении. При отсутствии такого указания положения нормативных актов, основанные на нормативном акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящие его, не могут применяться судами и другими органами и должностными лицами и должны быть отменены в установленном порядке.

В соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Всесторонне и полно исследовав обстоятельства дела и оценив представленные в дело доказательства в их совокупности и

взаимосвязи, суд первой инстанции установил, что решение № 231, принятое 23.09.1992 Томским областным Советом народных депутатов (Малый Совет), не является нормативным правовым актом, поскольку не обладает признаками нормативности, а именно не содержит правил поведения, обязательных для неопределенного круга лиц и рассчитанных на неоднократное применение.

В данном случае, как обоснованно указал арбитражный суд, оспариваемое решение является правовым актом распорядительного характера государственного органа.

Кроме того, суд первой инстанции установил, что решение № 231, вынесенное на основании решения от 23.07.1992 № 83, принято с целью ускорения процессов приватизации и только во исполнение нормативных правовых актов, перечисленных во вводной части решения № 83, то есть во исполнение Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и Распоряжения Президента Российской Федерации от 18.03.1992 № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности».

Указанные нормативные акты не были признаны неконституционными в установленном законе порядке, соответственно могут применяться судами и другими органами и должностными лицами.

Довод жалобы о том, что срок подачи заявления по настоящему делу КПРФ и ТОО КПРФ не пропущен, так как об изъятии имущества заявители знали с 25.09.1991, но о существовании распорядительного документа — Решения Томского областного Совета народных депутатов (Малый Совет) от 23.09.1992 № 231 узнали только 17.01.2007, не принимается судом кассационной инстанции в силу следующего.



В соответствии с частью 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 4 указанной статьи заявление о признании ненормативного правового акта недействительным может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

На основании статьи 117 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации процессуальный срок подлежит восстановлению по ходатайству лица, участвующего в деле, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 18.11.2004 № 367-О, само по себе установление в законе сроков для обращения в суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов недействительными, а решений, действий (бездействия) — незаконными обусловлено необходимостью обеспечить стабильность и определенность административных и иных публичных правоотношений и не может рассматриваться как нарушающее право на судебную защиту, поскольку несоблюдение установленного срока, в силу соответствующих норм

Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, не является основанием для отказа в принятии заявлений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, — вопрос о причинах пропуска срока решается судом после возбуждения дела, то есть в судебном заседании. Заинтересованные лица вправе ходатайствовать о восстановлении пропущенного срока, и, если пропуск срока был обусловлен уважительными причинами, такого рода ходатайства подлежат удовлетворению судом (часть 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Из материалов дела следует, что оспариваемое заявителем решение Томского областного Совета народных депутатов (Малый Совет) № 231 «Об утверждении перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность города Томска-7» было вынесено 23.09.1992. Между тем с заявлением о признании недействительным оспариваемого решения КПРФ и ТОО КПРФ обратились в Арбитражный суд Томской области 18.04.2007, то есть с пропуском процессуального срока на обжалование.

Судом первой инстанции установлено, что заявитель знал об изъятии имущества городской организации КП РСФСР с 1993 года, что подтверждается письмом Северского городского исполнительного комитета КП РФ от 10.03.1993 № 01/003-93 в адрес главы администрации г. Томска-7. Однако до 2006 года (письмо от 14.06.2006 № 1/2, ответ на него — 14.07.2006) заявитель никаких действий по розыску и возврату данного имущества не производил (иного из материалов дела не следует). Переписка, представленная в материалы дела ТОО КПРФ в подтверждение своей позиции, производилась позже июня 2006 года. Доказательств, подтверждающих указанную заявителем дату — 17.01.2007, в материалы дела не представлено.

Данные выводы суда заявителем, по существу, не опровергнуты.

Исследовав и оценив в совокупности имеющиеся в материалах дела доказательства, суд первой инстанции сделал вывод о том, что из них не усматривается несоответствие оспариваемого решения Конституции Российской Федерации, Постановлению

Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1992 № 9-П, Постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и наличие нарушений прав заявителя как хозяйствующего субъекта.

Иных доводов, а также доказательств, подтверждающих обоснованность своих требований, заявителями в арбитражный суд не представлено.

Всесторонне и полно исследовав материалы дела, правильно установив фактические обстоятельства и дав им надлежащую правовую оценку, суд пришел к обоснованному выводу об отсутствии оснований для признания недействительным решения Томского областного Совета народных депутатов (Малый Совет) от 23.09.1992 № 231 «Об утверждении перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность города Томска-7» в части пункта VII.3 приложения к решению — часть административного здания по ул. Свердлова, 23, г. Томск-30, площадью 1140 кв. м.

Учитывая, что выводы суда основаны на правильном применении норм материального права и соответствуют достоверно установленным фактическим обстоятельствам дела, оснований для их переоценки кассационная инстанция в силу статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не имеет.

При таких обстоятельствах доводы кассационной жалобы нельзя признать состоятельными, так как они опровергаются материалами дела и не отвечают требованиям действующего законодательства. Каких-либо нарушений норм процессуального или материального права, влекущих отмену или изменение принятого по делу решения, судом не допущено.

При таких обстоятельствах у кассационной инстанции отсутствуют правовые основания для удовлетворения кассационной жалобы.

Государственная пошлина, уплаченная при подаче кассационной жалобы, относится на заявителей жалобы в соответствии со статьей 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь пунктом 1 части 1 статьи 287, статьей 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа

постановил:

решение от 26.09.2007 Арбитражного суда Томской области по делу № А67-2037/07 оставить без изменения, кассационную жалобу — без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

*от 12 октября 2011 г.*

*№ 44-Г11-36*

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Еременко Т.И. и Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по представлению участвующего в деле прокурора на определение Пермского краевого суда от 1 августа 2011 года, которым прекращено производство по делу по заявлению первого заместителя прокурора Пермского края об оспаривании отдельных положений Концепции долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011–2015 годы», утвержденной постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 21 октября 2010 года № 2360.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации В.Б. Хаменкова, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей, что определение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 21 октября 2010 года № 2360 утверждена Концепция долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011–2015 годы» (далее — Концепция).

Постановление официально опубликовано в издании «Собрание законодательства Пермского края», № 10 от 17 ноября 2010 года.

Согласно преамбуле к указанной Концепции она определяет направления и механизмы решения задачи обеспечения жильем молодых семей в Пермском крае с целью обеспечения социально-экономических прав молодежи и улучшения демографической ситуации в регионе.

Концепция является основой для разработки долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011–2015 годы».

Частью 1 Концепции установлено обоснование необходимости и целесообразности решения задачи программно-целевым методом.

Положениями данной части предусмотрено, что участницей Программы может быть молодая семья, в том числе неполная молодая семья, состоящая из одного молодого родителя и одного и более детей, соответствующая определенным условиям, в частности, возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной молодой семье не превышает 35 лет (включительно). Достижение супругами или одним родителем в неполной молодой семье возраста 35 лет (включительно) после включения в список молодых семей, состоящих на учете для участия в Программе, и до окончания срока действия Программы не является основанием для исключения из указанного списка при условии предоставления социальной выплаты за счет средств краевого бюджета в размере 10% расчетной (средней) стоимости жилья (подпункт «а» части 1).

Часть 3 Концепции предусматривает направления реализации программы, к числу которых относится предоставление молодым семьям — участникам Программы социальных выплат за счет средств краевого бюджета в размере 10% расчетной (средней) стоимости жилья (увеличение количества молодых семей, улучшивших жилищные условия в рамках реализации Программы) (пункт 2 части 3).

Часть 9 Концепции устанавливает, что оказание финансовой помощи молодой семье — участнице Программы предусматривается в виде социальной выплаты, которая используется молодыми семьями участниками Программы на строительство (приобретение) жилья или направляется на погашение кредитов (займов), полученных ими на эти цели (абзац 7 части 9).

Планируемый объем финансирования Программы из краевого бюджета в расчете на пять лет представлен в таблице 1, строка третья которой содержит сведения об объеме средств краевого бюджета,



Между тем суд не учел, что нарушение правил подсудности, установленное судом в ходе производства по делу, основанием для прекращения производства в силу положений статьи 220 Гражданского процессуального кодекса РФ служить не может, а влечет за собой в соответствии с требованиями пункта 3 части 2 статьи 33 Гражданского процессуального кодекса РФ передачу дела на рассмотрение другого, компетентного суда.

Прекращение же производства по делу в данном случае существенным образом нарушает право прокурора и иных заинтересованных лиц обратиться в суд с заявлением об оспаривании указанного выше правового акта, поскольку в соответствии со статьей 221 Гражданского процессуального кодекса РФ прекращение производства по делу препятствует повторному обращению в суд по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям.

Не может согласиться Судебная коллегия с выводом суда и о том, что оспариваемая прокурором Концепция не является нормативным правовым актом, так как не содержит правил поведения, рассчитанных на неоднократное применение для неопределенного круга лиц.

Согласно статье 1 Закона Пермского края от 2 апреля 2010 года № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края» концепция долгосрочной целевой программы представляет собой целостную систему представлений о целях, основных направлениях и механизмах решения задач социально-экономического развития Пермского края посредством реализации долгосрочной целевой программы.

Концепция предшествует разработке проекта долгосрочной целевой программы, подлежит утверждению постановлением Законодательного Собрания Пермского края, а долгосрочная целевая программа, разработанная на основе концепции, должна ей соответствовать (части 2, 3 статьи 6 Закона Пермского края от 2 апреля 2010 года № 598-ПК).

Из изложенных положений регионального законодательства следует, что концепция долгосрочной целевой программы, хотя и является



системой представлений о программе, содержит совокупность правил, подлежащих обязательному учету при разработке и утверждении соответствующей целевой программы.

О нормативном характере Концепции свидетельствует и характер оспариваемых прокурором положений, определяющих условия участия молодых семей в долгосрочной целевой программе «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011–2015 годы», направления реализации Программы и правила использования средств, предоставленных в качестве социальных выплат.

При таких обстоятельствах определение суда не может быть признано законным и подлежит отмене.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 374 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

определение Пермского краевого суда от 1 августа 2011 года отменить, дело направить в тот же суд для рассмотрения.

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

*от 28 сентября 2011 г.*

*№ 49-Г11-62*

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Горчаковой Е.В., Ксенофонтовой О.А.  
при секретаре Алешиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Салихова Г.А., Суховой Л.В., Никитина Ю.Е., Данилюк В.И., Левиной С.Г., Исламовой С.А. об оспаривании отдельных положений постановления Правительства Республики Башкортостан от 30 декабря 2005 г. № 312 «Об утверждении перечней государственного имущества Республики Башкортостан, передаваемого в муниципальную собственность городских округов, муниципальных районов и поселений Республики Башкортостан» по кассационной жалобе Правительства Республики Башкортостан на решение Верховного суда Республики Башкортостан от 1 июля 2011 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения на кассационную жалобу представителя заявителей Салихова Г.А., Никитина Ю.Е., Суховой Л.В., Левиной С.Г., Данилюк В.И., Исламовой С.А. по доверенности Исхакова З.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение законным и обоснованным, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Республики Башкортостан от 30 декабря 2005 г. № 312 утверждены перечни государственного имущества Республики Башкортостан, передаваемого в муниципальную собственность муниципальных образований Республики Башкортостан.

Данное постановление опубликовано 3 апреля 2006 г. в печатном издании «Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан».

Согласно приложению № 1 к данному постановлению жилой дом, расположенный по адресу: г. <...> (в настоящее время ул. <...>), <...>, как государственное имущество Республики Башкортостан, передано в муниципальную собственность муниципального образования городской округ город Уфа.

Салихов Г.А., Сухова Л.В., Никитин Ю.Е., Данилюк В.И., Левина С.Г., Исламова С.А. обратились в суд с заявлением о признании недействующим приведенного правового положения постановления Правительства Республики Башкортостан от 30 декабря 2005 г. № 312 «Об утверждении перечней государственного имущества Республики Башкортостан, передаваемого в муниципальную собственность городских округов, муниципальных районов и поселений Республики Башкортостан» (далее — Постановление).

В обоснование заявленных требований указали, что жилой дом <...> по ул. <...> является кооперативным, при этом члены ЖСК, выплатившие ссуды за квартиры в полном объеме, являются собственниками жилых помещений. Оспариваемым постановлением в вышеуказанной части нарушены их права собственников, гарантированные федеральным законодательством.

Решением Верховного Суда Республики Башкортостан от 1 июля 2011 г. заявленные требования удовлетворены, Постановление в оспариваемой части признано недействующим, как противоречащее федеральному законодательству, со дня его принятия.

В кассационной жалобе Правительство Республики Башкортостан просит отменить данное решение, как вынесенное с нарушением норм процессуального права, и производство по делу прекратить, полагая, что Постановление не является нормативным правовым актом.

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда

Российской Федерации оснований к отмене оспариваемого решения не усматривает.

По смыслу статей 251–253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, гражданин, считающий, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Нормативный правовой акт может быть признан судом недействующим полностью или в части, если установлено его противоречие правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает порядок безвозмездной передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации.

Абзацами 21 приведенной нормы закона предусматривается, что решения о передаче имущества из собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность и из муниципальной собственности в собственность субъектов Российской Федерации принимаются уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия собственника имущества. Указанными в данной части решениями утверждаются перечни передаваемых

государственных или муниципальных унитарных предприятий, государственных или муниципальных учреждений, право собственности на которые переходит к другому собственнику государственного или муниципального имущества в соответствии со статьей 300 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также иного имущества. Принятые решения являются основаниями возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни.

По смыслу приведенных норм федерального законодательства субъекты Российской Федерации вправе распоряжаться имуществом, принадлежащим им на праве собственности, в том числе путем безвозмездной его передачи в муниципальную собственность в случаях, предусмотренных законом.

Оспариваемым Постановлением в перечень государственного имущества, передаваемого в муниципальную собственность муниципального образования городской округ город Уфа (приложение № 1), включен жилой дом, расположенный по адресу: г. <...> (в настоящее время ул. <...>), <...>.

Однако, как следует из материалов дела, указанный многоквартирный жилой дом никогда не являлся государственной собственностью Республики Башкортостан.

Суд первой инстанции на основании надлежащей оценки исследованных в судебном заседании доказательств обоснованно установил, что данный жилой дом был возведен на кооперативных началах в 1962 г., относился к кооперативному жилищному фонду. Членами жилищно-строительного кооператива, участвовавшими в строительстве данного многоквартирного дома, паевые взносы выплачены в полном объеме, что свидетельствует в силу пункта 4 статьи 218 Гражданского кодекса Российской Федерации о приобретении ими права собственности на жилые помещения, а также права общей долевой собственности на общее имущество многоквартирного дома.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции на основании анализа положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные

акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Конституции Республики Башкортостан (ст. 91, п. 10 ст. 96) пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое постановление в части включения в утверждаемый перечень государственного имущества Республики Башкортостан, передаваемого в муниципальную собственность городского округа город Уфа, многоквартирного жилого дома № <...>, не являющегося государственной собственностью данного субъекта Российской Федерации, противоречит нормам приведенного федерального законодательства.

Доводы кассационной жалобы о необходимости прекращения производства по делу вследствие того, что оспариваемое постановление не обладает признаками нормативности и не могло быть оспорено в порядке главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия находит несостоятельными.

В соответствии с частью 2 статьи 97 Конституции Республики Башкортостан Правительство Республики Башкортостан в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения.

Согласно статье 2.1 Закона Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» постановления Правительства Республики Башкортостан, носящие нормативный характер, входят в систему нормативных правовых актов Республики Башкортостан.

В соответствии с пунктом 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» существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его

в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Оспариваемое постановление Правительства Республики Башкортостан обладает приведенными признаками и правильно признано судом нормативным правовым актом.

Постановление носит нормативный характер, что следует из содержания его правовых норм, определяющих принадлежность имущества к государственной собственности Республики Башкортостан и указывающих на его передачу в муниципальную собственность муниципальных образований.

Действие Постановления распространяется на неопределенный круг лиц, вступающих в правоотношения, связанные с данным имуществом, и рассчитано на неоднократное применение.

Принятие оспариваемого Постановления повлекло проведение уполномоченными государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Республики Башкортостан установленной процедуры передачи указанного имущества из государственной собственности в муниципальную и, как следствие этого, изменение существующих правоотношений, связанных с данным имуществом.

С учетом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения кассационной жалобы, отмены правильного решения суда и прекращения производства по делу.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного суда Республики Башкортостан от 1 июля 2011 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Республики Башкортостан — без удовлетворения.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД УРАЛЬСКОГО ОКРУГА**  
**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

*от 9 июня 2010 г.*

*№ Ф09-4268/10-С1*

Дело № А60-5406/2010-С6

Федеральный арбитражный суд Уральского округа в составе:  
председательствующего Лимонова И.В.,  
судей Лукьянова В.А., Ященко Т.П.

рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу Думы Туринского городского округа (далее — Дума) на решение Арбитражного суда Свердловской области от 12.04.2010 по делу № А60-5406/2010-С6.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы извещены надлежащим образом путем направления в их адрес копий определения о принятии кассационной жалобы к производству заказным письмом с уведомлением, а также размещения данной информации на официальном сайте Федерального арбитражного суда Уральского округа.

В судебном заседании приняли участие представители:

индивидуального предпринимателя Веснина Татьяна Васильевна (далее — предприниматель) — Демин А.В. (доверенность от 29.12.2009 б/н);

Комитета по управлению имуществом администрации Туринского городского округа (далее — Комитет) — Коблова А.В. (доверенность от 26.02.2010 № 177).

Представители иных лиц, участвующих в деле, в судебное заседание не явились.

Прибывший в судебное заседание представитель Думы — Неймешева О.А. к участию в заседании Федерального арбитражного суда Уральского округа не допущена, в связи тем что имеющаяся у нее доверенность выдана Думой на представление ее интересов при рассмотрении дела в Арбитражном суде Свердловской области.

Предприниматель обратился в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением о признании недействующим нормативного



правового акта — решения Думы Туринского городского округа от 26.02.2009 № 132 «Об утверждении перечня муниципального имущества, подлежащего приватизации с использованием преимущественного права арендатора на приобретение арендуемого имущества, и об утверждении перечня муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц, не подлежащего приватизации» (далее — решение № 132) в части включения в перечень нежилого помещения, расположенного по адресу: Свердловская область, г. Туринск, ул. Ленина, 49, общей площадью 180,2 кв. м.

К участию в деле в качестве третьих лиц привлечены администрация Туринского городского округа, Комитет.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 12.04.2010 (судьи Гнездилова Н.В., Окулова В.В., Ремезова Н.И.) заявленное требование удовлетворено.

В кассационной жалобе Дума просит указанный судебный акт отменить, в удовлетворении заявленного требования отказать, ссылаясь на неправильное толкование судом норм материального права, а также на несоответствие выводов судов фактическим обстоятельствам дела. По мнению Думы, Перечень муниципального имущества, подлежащего приватизации с использованием преимущественного права арендатора на приобретение арендуемого имущества, и об утверждении перечня муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц, не подлежащего приватизации, утвержденный решением № 132 (далее — Перечень муниципального имущества) не является нормативным правовым актом. При этом заявитель жалобы ссылается на пропуск предпринимателем срока, установленного ч. 4 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, на обжалование ненормативного правового акта, которым, по его мнению, является решение № 132.

Как следует из материалов дела, на основании договора аренды объекта муниципальной собственности от 04.08.2006 № 50, договора аренды объекта муниципальной собственности от 12.10.2007 № 76, договора аренды объекта муниципальной собственности от 30.05.2008

№ 33 и договора аренды объекта муниципальной собственности от 18.05.2009 № 36, является арендатором нежилого помещения расположенного по адресу: Свердловская область, г. Туринск, ул. Ленина, 49, общей площадью — 180,2 кв. м.

Предпринимателем 28.01.2009 в адрес главы Туринского городского округа было направлено заявление о продаже объекта муниципальной собственности, расположенного по адресу: Свердловская область, г. Туринск, ул. Ленина, д. 49, на основании п. 2 ст. 9 Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 159-ФЗ), а также ст. 3 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Закон № 209-ФЗ).

Предприниматель 04.12.2009 направил повторное заявление в Думу с целью реализации преимущественного права на приобретение арендуемого недвижимого имущества.

Письмом от 22.12.2009 № 535 предприниматель уведомлен об отказе в приватизации арендованного нежилого помещения. В обосновании принятого решения указано, что у предпринимателя отсутствует преимущественное право на выкуп арендуемого недвижимого имущества в рамках Закона № 159-ФЗ, так как спорное нежилое помещение решением № 132 включено в перечень объектов недвижимости, не подлежащих приватизации.

Считая решение № 132 в части включения в Перечень муниципального имущества арендуемого нежилого помещения незаконным, нарушающим его права и охраняемые законом интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, предприниматель обратился в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Рассмотрев спор, суд, установив в действиях Думы злоупотребление правом, направленное на пресечение возможности

предпринимателя приобрести арендованное имущество на льготных условиях, удовлетворил заявленное требование и признал недействующим решение № 132 в части включения в Перечень муниципального имущества спорного нежилого помещения.

Выводы суда являются правильными, основанными на материалах дела и действующем законодательстве.

Согласно ст. 13 Гражданского кодекса Российской Федерации ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

В соответствии с ч. 1 ст. 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт. Арбитражный суд не

связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме (ч. 4 и 5 ст. 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, отраженной им в Постановлении Пленума от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. Под ненормативным правовым актом уполномоченного органа понимается одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного органа по конкретному вопросу, обращенное к определенному лицу и направленное на установление, изменение и прекращение конкретных прав и обязанностей.

Как следует из содержания ст. 2, 7, 48, 78 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ), принятые органами местного самоуправления по вопросам местного значения муниципальные правовые акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер, а также решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Исходя из правовой позиции, высказанной в п. 9 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской

Федерации от 13.08.2004 № 80 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», к компетенции арбитражных судов отнесено рассмотрение заявлений о признании недействующими правовых актов, принятых органами местного самоуправления, в том числе и нормативных правовых актов, если такое заявление подано организацией или гражданином, которые полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В силу ст. 2, 17, п. 10 ст. 35 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В соответствии с Уставом Туринского городского округа Дума является представительным органом муниципального образования, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, к исключительной компетенции которой относится определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (п. 1 ст. 22, подп. 5 п. 2 ст. 23 Устава).

В соответствии со ст. 3 Закона № 159-ФЗ одним из условий реализации преимущественного права субъекта малого предпринимательства на приобретение в собственность арендуемого им муниципального имущества является невключение арендуемого имущества в утвержденный в соответствии с ч. 4 ст. 18 Закона № 209-ФЗ перечень муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

Согласно п. 4 ст. 18 Закон № 209-ФЗ уполномоченные органы исполнительной власти вправе утверждать перечни государственного

имущества и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства). Государственное и муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в сети «Интернет» на официальных сайтах утвердивших их государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

В п. 4.1 этой же статьи установлено, что порядок формирования, ведения, обязательного опубликования указанных перечней, а также порядок и условия предоставления в аренду (в том числе льготы для субъектов малого и среднего предпринимательства, занимающихся социально значимыми видами деятельности) включенного в них государственного и муниципального имущества устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Таким образом, как правильно указал суд, правовой акт, которым утверждены такие перечни, содержит обязательные правила, касающиеся неопределенного круга лиц, рассчитан на неоднократное применение и действует независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения. Имущество, включенное в такие перечни, не подлежит выкупу субъектами малого предпринимательства в

Из материалов дела видно, что решение № 132, которым утвержден Перечень муниципального имущества, опубликовано в газете «Муниципальный вестник» от 03.03.2009 № 3.

При таких обстоятельствах суд пришел к правильному выводу, что оспариваемое предпринимателем решение Думы является нормативным актом и принято Думой в пределах предоставленных ей перечисленными положениями норм права полномочий.

Согласно ст. 217 Гражданского кодекса Российской Федерации имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

При приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные указанным Кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Закон № 178-ФЗ) предусмотрено, что приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления.

Согласно ст. 10 Закон № 178-ФЗ порядок планирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, и муниципального имущества определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответственно.

В силу ч. 1 ст. 2 Закона № 159-ФЗ в случае, если органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления созданы координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства, решение о включении арендуемого имущества в нормативные правовые акты о планировании приватизации государственного и муниципального имущества может быть принято органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не

ранее чем через тридцать дней после направления уведомления указанным координационным или совещательным органам.

Статьей 9 указанного Федерального закона № 159-ФЗ предусмотрено, что субъект малого или среднего предпринимательства, соответствующий установленным ст. 3 Закона № 159-ФЗ, по своей инициативе вправе направить в уполномоченный орган заявление о соответствии условиям отнесения к категории субъектов малого или среднего предпринимательства, установленным ст. 4 Закона № 209-ФЗ, и о реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества, не включенного в утвержденный в соответствии с ч. 4 ст. 18 Закон № 209-ФЗ перечень государственного имущества или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

Отношения, возникающие в связи с отчуждением из государственной собственности субъектов Российской Федерации или из муниципальной собственности недвижимого имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, в том числе особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого имущества, регулируются Законом № 159-ФЗ.

В соответствии со ст. 3 Закона № 159-ФЗ субъекты малого и среднего предпринимательства, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, указанных в ч. 3 ст. 14 Закон № 209-ФЗ, и субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих добычу и переработку полезных ископаемых (кроме общераспространенных полезных ископаемых), при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества по цене, равной его рыночной стоимости и определенной независимым оценщиком в порядке, установленном Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». При этом такое преимущественное право может быть предоставлено при условии, что: 1) арендуемое имущество находится в их временном владении и (или) временном



пользовании непрерывно в течение трех и более лет до дня вступления в силу Закона № 159-ФЗ (в настоящее время более двух) в соответствии с договором или договорами аренды такого имущества; 2) арендная плата за аренду такого имущества перечислялась надлежащим образом в течение срока, указанного в п. 1 данной статьи; 3) площадь арендуемых помещений не превышает установленные законами субъектов Российской Федерации предельные значения площади арендуемого имущества в отношении недвижимого имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности; 4) арендуемое имущество не включено в утвержденный в соответствии с ч. 4 ст. 18 Закона № 209-ФЗ перечень государственного имущества или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

Судом на основании материалов дела установлено, что предприниматель является субъектом малого предпринимательства, арендует спорное имущество с 2006 года, в соответствии с договорами аренды является арендатором и в настоящее время, то есть соответствует приведенным выше критериям.

При этом суд верно отметил, что социальная направленность Закона № 159-ФЗ такова, чтобы предоставить субъектам малого и среднего предпринимательства, при соблюдении ими всех прочих условий, адресную государственную помощь в виде предоставления возможности приобрести в собственность часть муниципального или государственного имущества, находящегося у них в аренде. Предусмотренное законом преимущественное право является своего рода преференцией на участие в приватизации и направлено на выравнивание возможностей хозяйствующих субъектов малого и среднего бизнеса по приобретению (созданию) основных средств производства.

Таким образом, при соблюдении требований закона субъекту малого или среднего бизнеса не должно быть отказано в государственной поддержке, предусмотренной Законом № 159-ФЗ, при том что данный Закон в любом случае не предполагает бесплатного отчуждения имущества из государственной или муниципальной собственности.

Как уже было указано, положениями Закона № 209-ФЗ установлено, что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе утверждать перечни государственного имущества и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства). Государственное и муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

При этом п. 4 ст. 3 Закона № 159-ФЗ предусмотрено, что преимущественное право может быть предоставлено при условии, что арендуемое имущество не включено в утвержденный ч. 4 ст. 18 Закона № 209-ФЗ перечень имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

В силу ч. 1 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

Судом установлено и материалами дела подтверждено, что предприниматель обратился с заявлением о выкупе арендуемого имущества 28.01.2009.

Перечень муниципального имущества, подлежащего приватизации с использованием преимущественного права арендатора на приобретение арендованного имущества, утвержден 26.02.2009 решением № 123, вступившим в законную силу с момента официального опубликования, то есть с 03.03.2009.

Таким образом, как правильно указал суд, на день обращения предпринимателя с соответствующим заявлением (28.01.2009) и дату исчисления установленного законом срока для ответа органа исполнительной власти (28.02.2009) испрашиваемое недвижимое имущество в перечень

имущества, не подлежащего приватизации, не входило. Иных оснований в отказе в приватизации в письме от 22.12.2009 № 535 Думой не указано.

При таких обстоятельствах суд обоснованно усмотрел в действиях Думы злоупотребление правом, направленное на пресечение возможности предпринимателя приобрести арендованное имущество на льготных условиях.

В связи с чем суд правомерно признал недействующим решение № 132 в части включения в Перечень муниципального имущества нежилого помещения, расположенного по адресу: Свердловская область, г. Туринск, ул. Ленина, 49, общей площадью 180,2 кв. м.

Доводы Думы, приведенные в кассационной жалобе, отклоняются, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права и, по существу, сводятся к переоценке установленных судом обстоятельств и представленных доказательств, оснований для которой у суда кассационной инстанции в силу ст. 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не имеется.

Нарушений норм материального либо процессуального права, являющихся основанием для отмены судебного акта (ст. 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации), судом кассационной инстанции не установлено.

С учетом изложенного обжалуемый судебный акт подлежит оставлению без изменения, кассационная жалоба — без удовлетворения.

Руководствуясь ст. 286, 287, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

постановил:

решение Арбитражного суда Свердловской области от 12.04.2010 по делу № А60-5406/2010-С6 оставить без изменения, кассационную жалобу Думы Туринского городского округа — без удовлетворения.

Председательствующий

ЛИМОНОВ И.В.

Судьи

ЛУКЬЯНОВ В.А.

ЯЩЕНОК Т.П.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД  
ВОСТОЧНО-СИБИРСКОГО ОКРУГА  
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

*от 6 июля 2011 г.*

*№ А10-4952/2010*

Резолютивная часть постановления объявлена 4 июля 2011 г.

Полный текст постановления изготовлен 6 июля 2011 г.

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в составе:

председательствующего Смоляк Л.И.,

судей: Чупрова А.И., Шелеминой М.М.,

при участии в судебном заседании представителя администрации муниципального образования городского поселения «Поселок Онохой» — Грешиловой Галины Валентиновны (доверенность от 02.07.2009),

рассмотрев в судебном заседании кассационные жалобы Правительства Республики Бурятия и администрации муниципального образования «Заиграевский район» на решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 21 апреля 2011 года по делу № А10-4952/2010 (суд первой инстанции: Дружинина О.Н., Пунцукова А.Т., Рабдаева Л.Ю.),

установил:

Администрация муниципального образования городского поселения «Поселок Онохой» (далее — АМО ГП «Поселок Онохой») обратилась в Арбитражный суд Республики Бурятия с заявлением о признании недействующим постановления Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 «О передаче на безвозмездной основе в собственность муниципальных образований в Республике Бурятия имущества государственной собственности Республики Бурятия в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Республики Бурятия и органами местного самоуправления в Республике Бурятия» (далее — постановление Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357, постановление) в части

передачи подъезда от автомобильной дороги Улан-Удэ — Романовка — Чита к поселку городского типа Онохой (мостовые переходы через реку Уда и реку Шарлунка) в муниципальное образование городского поселения «Поселок Онохой».

Определением Арбитражного суда Республики Бурятия от 9 февраля 2011 года к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена администрация муниципального образования (далее — АМО) «Заиграевский район».

Решением Арбитражного суда Республики Бурятия от 21 апреля 2011 года постановление Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 в оспариваемой части признано недействующим как не соответствующее Федеральному закону от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 122-ФЗ).

Правительство Республики Бурятия и АМО «Заиграевский район» обратились в Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа с кассационными жалобами, в которых просят отменить принятый по делу судебный акт по мотивам неправильного применения норм материального и процессуального права.

По мнению заявителей кассационных жалоб, постановление Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 не является нормативным правовым актом, поскольку не содержит таких существенных признаков нормативного правового акта, как наличие правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, а также правовых норм, рассчитанных на неоднократное применение.

Правительство Республики Бурятия указывает на то, что нормы оспариваемого акта регулируют правоотношения по передаче имущества между Правительством Республики Бурятия и муниципальными образованиями, то есть между определенным кругом лиц, и не рассчитаны на длительный период времени, так как регулируют правоотношения по разовой передаче имущества; постановление Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 является ненормативным правовым актом, на оспаривание которого в судебном порядке АМО ГП «Поселок Онохой» пропустила срок, установленный статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В кассационной жалобе также приводятся доводы в поддержку законности и обоснованности оспариваемого акта.

АМО «Заиграевский район» считает, что постановление Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 не содержит иных положений, кроме установленных Федеральным законом № 122-ФЗ, не противоречит названному закону и не нарушает права и охраняемые законом интересы АМО ГП «Поселок Онохой».

В отзыве на кассационные жалобы АМО ГП «Поселок Онохой» полагает приведенные в кассационных жалобах доводы несостоятельными, а обжалуемый судебный акт — законным, просит оставить его без изменения, указывая на то, что оспариваемым актом определены правовые нормы передачи государственного имущества в муниципальную собственность неопределенному кругу лиц (муниципальным образованиям); постановление рассчитано на неоднократное применение, так как передача должна быть произведена в течение трех недель, передать имущество по одному акту приема-передачи невозможно, поскольку в передаче участвует более двухсот субъектов.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения кассационных жалоб извещены надлежащим образом (уведомления о вручении почтовых отправлений № 10540, 10541, 10542, информация на официальном сайте Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа в сети Интернет, размещенная 30.05.2011, 06.06.2011), АМО «Заиграевский район» и Правительство Республики

Бурятия своих представителей для участия в судебном заседании не направили, в связи с чем кассационные жалобы на основании части 3 статьи 284 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации рассматриваются в их отсутствие в порядке, предусмотренном главой 35 названного Кодекса.

В судебном заседании на основании статьи 163 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации объявлен перерыв до 10 часов 00 минут 4 июля 2011 года, о чем сделано публичное извещение, размещенное в сети Интернет на сайте Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа [www.fasvso.arbitr.ru](http://www.fasvso.arbitr.ru).

Как установлено судом и следует из материалов дела, 11.11.2005 Правительством Республики Бурятия издано постановление № 357 «О передаче на безвозмездной основе в собственность муниципальных образований в Республике Бурятия имущества государственной собственности Республики Бурятия в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Республики Бурятия и органами местного самоуправления в Республике Бурятия».

Пунктом 1 постановления установлено передать в собственность муниципальных образований в Республике Бурятия на безвозмездной основе имущество государственной собственности Республики Бурятия — территориальные автомобильные дороги общего пользования и местного значения, сооружения на них и иное имущество согласно приложению.

Согласно пункту 2 постановления право собственности муниципальных образований, перечисленных в приложении к постановлению, на имущество, указанное в пункте 1 постановления, возникает со дня подписания передаточного акта.

Пунктом 3 постановления Республиканскому агентству имущественных и земельных отношений поручено в трехдневный срок со дня вступления в силу настоящего постановления обеспечить в установленном порядке безвозмездную передачу имущества, указанного в пункте 1 постановления, с оформлением передаточного акта, внести соответствующие изменения в реестр республиканского имущества.

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 утвержден перечень государственного имущества Республики Бурятия, передаваемого на безвозмездной основе в собственность муниципальных образований в Республике Бурятия, оформленный в виде приложения к постановлению.

Названным перечнем в обжалуемой его части в собственность муниципального образования городского поселения «Поселок Онохой» передан подъезд от автомобильной дороги Улан-Удэ — Романовка — Чита к поселку городского типа Онохой (мостовые переходы через реку Уда и реку Шаралунка), (0 + 100 — 1 + 000), протяженностью 0,90 км.

АМО ГП «Поселок Онохой» обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании постановления Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 в указанной выше части недействующим, полагая его не соответствующим Федеральному закону № 122-ФЗ и Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Арбитражный суд Республики Бурятия рассмотрел дело по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующей рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов, исходя из того, что под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, — общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Суд посчитал, что постановление Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357, неотъемлемой частью которого является Перечень государственного имущества Республики Бурятия, передаваемого на безвозмездной основе в собственность муниципального



образования, оформленный в виде приложения к постановлению, является нормативным правовым актом.

Между тем судом не учтено следующее.

Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (пункт 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

Постановление Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 не соответствует названным признакам нормативного правового акта, поскольку не содержит таких существенных признаков нормативного правового акта, как наличие в нем правил поведения, обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение.

Как усматривается из содержания постановления Правительства Республики Бурятия от 11.11.2005 № 357 и приложения к нему, предмет регулирования данного акта являются правоотношения, возникающие при передаче конкретного имущества в собственность конкретных муниципальных образований в Республике Бурятия.

В связи с изложенным являются правильными доводы кассационных жалоб Правительства Республики Бурятия и АМО «Заиграевский район» о том, что оспариваемый акт регулирует правоотношения между заранее известным (определенным) кругом лиц (Правительством Республики Бурятия, муниципальными образованиями) по передаче имущества в собственность муниципальных образований.

Поскольку передать имущество в собственность какого-либо субъекта возможно только однократно, следует также согласиться с доводами

кассационных жалоб в той части, что постановление № 357 не рассчитано на неоднократное применение. Процедура передачи по времени, более трех недель, наличие значительного количества субъектов (органов местного самоуправления), на что указывает в отзыве АМО ГП «Поселок Онохой», не свидетельствует о том, что для каждого передаваемого объекта (объектов, перечисленных в приложении к постановлению) установлены правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение.

Согласно Федеральному закону № 122-ФЗ решения о передаче имущества являются основанием возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни.

Статьей 154 Федерального закона № 122-ФЗ предусмотрено, что право собственности на имущество, передаваемое в порядке, установленном Федеральным законом № 122-ФЗ, возникает с даты, устанавливаемой указанными решениями.

Пункт 2 постановления № 357 устанавливает дату возникновения права собственности в отношении конкретного передаваемого имущества, связывая ее с датой подписания передаточного акта, то есть не содержит правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц.

Таким образом, в оспариваемом постановлении и в приложении к нему отсутствуют положения нормативного характера, в связи с чем суд, установив названное обстоятельство, должен был перейти к рассмотрению дела по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации «Рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц».

Кроме того, суд кассационной инстанции отмечает, что суд первой инстанции не определил подведомственность рассматриваемого им по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации дела с учетом сферы правового регулирования, в которой был принят акт (статья 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона № 228-ФЗ).

По результатам рассмотрения кассационных жалоб Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа приходит к выводу о том, что решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 21 апреля 2011 года по делу № А10-4952/2010 принято с нарушением норм процессуального права, названное привело к неправильному разрешению дела, в связи с чем обжалуемый судебный акт подлежит отмене на основании частей 1, 3 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с передачей дела на новое рассмотрение в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 287 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в Арбитражный суд Республики Бурятия.

При новом рассмотрении дела суду следует учесть изложенное и рассмотреть дело по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 274, 286–289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа

постановил:

Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 21 апреля 2011 г. по делу № А10-4952/2010 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Республики Бурятия.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

Председательствующий

Л.И. СМОЛЯК

Судьи:

А.И. ЧУПРОВ

М.М. ШЕЛЕМИНА

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД УРАЛЬСКОГО ОКРУГА**  
**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

от 3 октября 2011 г.

№ Ф09-5877/11

Дело № А76-4382/11

Резолютивная часть постановления объявлена 27 сентября 2011 г.

Постановление изготовлено в полном объеме 3 октября 2011 г.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа в составе:

председательствующего Черкезова Е.О.,

судей Сухановой Н.Н., Василенко С.Н.

рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу администрации Копейского городского округа Челябинской области (ИНН: 7411005270, ОГРН: 1027400780110; далее — администрация) на решение Арбитражного суда Челябинской области от 24.06.2011 по делу № А76-4382/2011.

В судебном заседании приняли участие представители:

прокурора Челябинской области (далее — прокурор) — Прутова К.В.;

администрации — Кусмауль Н.Н. (доверенность от 30.12.2010).

Иные лица, участвующие в деле, извещенные о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы надлежащим образом, путем направления в их адрес копий определения о принятии кассационной жалобы к производству заказным письмом с уведомлением, а также размещения данной информации на официальном сайте Федерального арбитражного суда Уральского округа, в судебное заседание не явились, явку своих представителей не обеспечили.

*КонсультантПлюс: примечание.*

*В тексте документа, видимо, допущена опечатка: постановление администрации Копейского городского округа Челябинской области от 29.03.2010 имеет номер 61а, а не 61.*

Открытое акционерное общество «Квартал» (далее — общество) обратилось в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением

к администрации о признании постановления от 29.03.2010 № 61 «О внесении изменений в постановление главы Копейского городского округа Челябинской области от 31.12.2009 № 234» недействующим.

В Арбитражный суд Челябинской области обратился прокурор с заявлением к администрации о признании постановления от 29.03.2010 № 61а «О внесении изменений в постановление главы Копейского городского округа Челябинской области от 31.12.2009 № 234» недействующим в части установления даты вступления в силу со дня его подписания, то есть с 29 марта 2010 г., и распространения на правоотношения, возникшие с 1 февраля 2010 г.

Заявление прокурора принято к производству в рамках дела № А76-4324/2011.

Определением арбитражного суда от 03.05.2011 дела № А76-4382/2011 и № А76-4324/2011 объединены в одно производство для совместного рассмотрения. Делу присвоен № А76-4382/2011.

Определением арбитражного суда от 03.05.2011 к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен Государственный комитет «Единый тарифный орган Челябинской области» (далее — комитет).

Решением суда от 24.06.2011 (судьи Бастен Д.А., Воронов В.П., Костылев И.В.) постановление администрации от 29.03.2010 № 61 «О внесении изменений в постановление главы Копейского городского округа Челябинской области от 31.12.2009 № 234» признано недействующим.

В кассационной жалобе администрация просит указанный судебный акт отменить, производство по делу прекратить, ссылаясь на то, что на момент подачи заявлений в арбитражный суд срок оспариваемого нормативного акта истек.

Как следует из материалов дела, 29 декабря 2009 г. комитетом принято постановление № 50/68 «О согласовании тарифов на услуги водоотведения, оказываемые организациями Копейского городского округа, на 2010 год». Данным постановлением согласованы с 1 января по 31 декабря 2010 г. тарифы (НДС не

предусмотрен) на услуги водоотведения, оказываемые обществами с ограниченной ответственностью «Водосбыт «Октябрьский», «Водосбыт «Старокамышинский», «Водосбыт «Бажовский», «Водосбыт «Горняцкий», «Водосбыт «Потанинский», «Водосбыт «Западный», «Водосбыт «Восточный», «Водосбыт «Северный», «Водосбыт «Парковый», «Водосбыт «Центральный», «Водосбыт «Центр-Плюс», «Водосбыт «Железнодорожный», «Водосбыт «Север-Плюс» Копейского городского округа, в размере 13,90 руб. / куб. м.

Согласовано введение с 1 января по 31 декабря 2010 г. тарифов по группам потребителей на услуги водоотведения, оказываемые названными обществами: населению — 12,51 руб. / куб. м, предприятиям и организациям, финансируемым из бюджетов всех уровней, — 13,90 руб. / куб. м., прочим потребителям — 28,21 руб. / куб. м.

Рекомендовано регулирующему органу местного самоуправления Копейского городского округа принять решение по утверждению и введению в действие тарифов на услуги водоотведения. В 10-дневный срок после принятия указанного решения направить его копию в комитет.

Также 29 декабря 2009 г. комитетом принято постановление № 50/67 «О согласовании тарифов на услуги водоснабжения, оказываемые организациями Копейского городского округа, на 2010 год». Данным постановлением согласованы с 1 января по 31 декабря 2010 г. тарифы (НДС не предусмотрен) на услуги водоснабжения, оказываемые обществами с ограниченной ответственностью «Водосбыт «Октябрьский», «Водосбыт «Старокамышинский», «Водосбыт «Бажовский», «Водосбыт «Горняцкий», «Водосбыт «Потанинский», «Водосбыт «Западный», «Водосбыт «Восточный», «Водосбыт «Северный», «Водосбыт «Парковый», «Водосбыт «Центральный», «Водосбыт «Центр-Плюс», «Водосбыт «Железнодорожный», «Водосбыт «Север-Плюс», «Водосбыт «Кировский» Копейского городского округа, в размере 23,06 руб. / куб. м.

Согласовано введение с 1 января по 31 декабря 2010 г. тарифов по группам потребителей на услуги водоснабжения, оказываемые

перечисленными хозяйствующими обществами Копейского городского округа: населению — 20,75 руб. / куб. м, предприятиям и организациям, финансируемым из бюджетов всех уровней, — 23,06 руб. / куб. м, прочим потребителям — 35,78 руб. / куб. м.

Рекомендовано регулирующему органу местного самоуправления Копейского городского округа принять решение по утверждению и введению в действие тарифов на услуги водоснабжения. В 10-дневный срок после принятия указанного решения направить его копию в комитет.

Главой Копейского городского округа Челябинской области вынесено постановление от 31.12.2009 № 234 «О тарифах на водоснабжение и водоотведение на 2010 год» (далее — Постановление № 234).

Данным постановлением утверждены и введены в действие с 1 февраля 2010 г. на срок не менее года среднеотпускные тарифы на услуги, оказываемые обществами с ограниченной ответственностью «Водосбыт «Бажовский», «Водосбыт «Восточный», «Водосбыт «Горняцкий», «Водосбыт «Железнодорожный», «Водосбыт «Западный», «Водосбыт «Кировский», «Водосбыт «Октябрьский», «Водосбыт «Парковый», «Водосбыт «Потанинский», «Водосбыт «Север-Плюс», «Водосбыт «Северный», «Водосбыт «Центр-Плюс», «Водосбыт «Центральный», «Водосбыт «Старокамышинский»: 1) на услуги водоснабжения в размере 23,06 руб. / куб. м (НДС не предусмотрен); 2) на услуги водоотведения в размере 13,90 руб. / куб. м (НДС не предусмотрен).

Утверждена разбивка среднеотпускных тарифов по группам потребителей на услуги водоснабжения и водоотведения, оказываемые указанными обществами согласно приложению, а именно: по водоснабжению бюджетных организаций — 23,06 руб. / куб. м, прочих организаций — 35,78 руб. / куб. м, по водоотведению для бюджетных организаций — 13,90 руб. / куб. м, прочих организаций — 28,21 руб. / куб. м.

Постановление вступает в силу по истечении 30 дней со дня его опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 февраля 2010 г.

Комитетом 26 марта 2010 г. принято постановление № 11/10 «О внесении изменений в постановление Государственного комитета «Единый тарифный орган Челябинской области» от 29.12.2009 № 50/67 «О согласовании тарифов на услуги водоснабжения, оказываемые организациями Копейского городского округа, на 2010 год».

Данным постановлением в постановление комитета от 29.12.2009 № 50/67 внесены изменения в части размера тарифов по группам потребителей на водоснабжение для населения — 18,06 руб. / куб. м, для предприятий и организаций, финансируемых из бюджетов всех уровней, — 23,06 руб. / куб. м, для прочих потребителей — 50,63 руб. / куб. м.

Постановление вступает в силу с момента подписания и распространяет свое действие на правоотношения сторон, возникшие с 1 января 2010 г.

Рекомендовано произвести перерасчет потребителям обществ с ограниченной ответственностью «Водосбыт «Октябрьский», «Водосбыт «Старокамышинский», «Водосбыт «Бажовский», «Водосбыт «Горняцкий», «Водосбыт «Потанинский», «Водосбыт «Западный», «Водосбыт «Восточный», «Водосбыт «Северный», «Водосбыт «Парковый», «Водосбыт «Центральный», «Водосбыт «Центр-Плюс», «Водосбыт «Железнодорожный», «Водосбыт «Север-Плюс», «Водосбыт «Кировский» Копейского городского округа по тарифам, согласованным данным постановлением, с 1 января 2010 г.

Кроме того, комитетом 26 марта 2010 г. принято постановление № 11/11 «О внесении изменений в постановление Государственного комитета «Единый тарифный орган Челябинской области» от 29 декабря 2009 года № 50/68 «О согласовании тарифов на услуги водоотведения, оказываемые организациями Копейского городского округа, на 2010 год».

Названным постановлением внесены в постановление комитета от 29.12.2009 № 50/68 «О согласовании тарифов на услуги водоснабжения, оказываемые организациями Копейского городского округа, на 2010 год» изменения в части размера тарифов по группам потребителей на водоотведение: для населения — 10,65 руб. / куб. м, для предприятий и



организаций, финансируемых из бюджетов всех уровней, — 13,90 руб. / куб. м, для прочих потребителей — 47,33 руб. / куб. м.

Постановление вступает в силу с момента подписания и распространяет свое действие на правоотношения сторон, возникшие с 1 января 2010 г.

Рекомендовано произвести перерасчет потребителям услуг обществ с ограниченной ответственностью «Водосбыт «Октябрьский», «Водосбыт «Старокамышинский», «Водосбыт «Бажовский», «Водосбыт «Горняцкий», «Водосбыт «Потанинский», «Водосбыт «Западный», «Водосбыт «Восточный», «Водосбыт «Северный», «Водосбыт «Парковый», «Водосбыт «Центральный», «Водосбыт «Центр-Плюс», «Водосбыт «Железнодорожный», «Водосбыт «Север-Плюс» Копейского городского округа по тарифам, согласованным настоящим постановлением, с 1 января 2010 г.

Администрацией вынесено постановление от 29.03.2010 № 61а «О внесении изменений в постановление главы Копейского городского округа Челябинской области от 31.12.2009 № 234» (далее — Постановление № 61а).

Изменения внесены в части размера тарифов по группам потребителей, на водоснабжение для бюджетных организаций установлен тариф в размере 23,06 руб. / куб. м, для прочих организаций — 50,63 руб. / куб. м, на водоотведение для бюджетных организаций — 13,90 руб. / куб. м, для прочих организаций — 47,33 руб. / куб. м.

Постановлением № 61а предусмотрен перерасчет для потребителей услуг обществ с ограниченной ответственностью «Водосбыт «Бажовский», «Водосбыт «Восточный», «Водосбыт «Горняцкий», «Водосбыт «Железнодорожный», «Водосбыт «Западный», «Водосбыт «Кировский», «Водосбыт «Октябрьский», «Водосбыт «Парковый», «Водосбыт «Потанинский», «Водосбыт «Север-Плюс», «Водосбыт «Северный», «Водосбыт «Центр-Плюс», «Водосбыт «Центральный», «Водосбыт «Старокамышинский» Копейского городского округа Челябинской области по тарифам, утвержденным настоящим постановлением, с 1 февраля 2010 г.

Определено, что указанное постановление вступает в силу со дня его подписания и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 февраля 2010 г.

Не согласившись с оспариваемым постановлением, общество и прокурор обратились в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Удовлетворяя заявленные требования, суд исходил из того, что Постановление № 61а противоречит нормативным актам, имеющим большую юридическую силу.

Выводы суда являются правильными и соответствуют обстоятельствам дела и требованиям действующего законодательства.

Частью 1 ст. 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено, что граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, если полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно ч. 4 ст. 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения, устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а также полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт.

Суд, исследовав материалы дела и руководствуясь п. 3 ст. 14 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 39, 40, 45 Устава муниципального образования «Копейский городской округ», ст. 2, 5 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее — Основы регулирования тарифов), ст. 193 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», обоснованно указал, что оспариваемое постановление вынесено уполномоченным органом и опубликовано в установленном законом порядке.

В силу ч. 2 ст. 5 Основ регулирования тарифов (в редакции, действующей в спорный период) органы местного самоуправления устанавливают тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным органом регулирования субъекта Российской Федерации для соответствующего муниципального образования, тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифы организаций коммунального комплекса на подключение.

Комитетом в постановлении от 24.11.2009 № 40/72 «Об установлении предельных индексов изменения тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, оказывающих услуги в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, в среднем по муниципальным образованиям Челябинской области на 2010 год» установлен предельный индекс изменения тарифов для Копейского городского округа на 2010 г. в размере 117,5%.

Между тем, как правильно отметил суд первой инстанции, при принятии оспариваемого постановления, фактически превышен предельный индекс изменения тарифов для Копейского городского округа на 2010 г. в размере 117,5% по водоотведению и водоснабжению по сравнению с Постановлением № 234. Так, индекс изменения тарифа

по водоснабжению для прочих организаций составил 141,5%, по водоотведению для прочих организаций — 167,7%.

В соответствии с п. 3 ст. 13 Основ регулирования тарифов период действия тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса не может быть менее одного года и должен соответствовать сроку реализации производственной программы организации коммунального комплекса.

Основания для досрочного пересмотра органами регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса приведены в ст. 14 названного закона.

Тарифы на 2010 г. были установлены Постановлением № 234, суд первой инстанции обоснованно указал, что изменение размера тарифов оспариваемым постановлением нарушило положения ст. 13, 14 Основ регулирования тарифов, так как размер тарифов на 2010 г. был пересмотрен в отсутствие законных оснований. Доказательств обратного материалы дела не содержат.

Кроме того, Постановлением № 61а предусмотрено, что постановление вступает в силу со дня его подписания и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 февраля 2010 г.

Согласно п. 1 ст. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.

Из анализа данной нормы суд сделал правильный вывод о том, что исключение, позволяющее придавать обратную силу актам гражданского законодательства, действует только в отношении законов и не распространяется на иные нормативные правовые акты. При этом под законом в силу п. 2 ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации понимаются только федеральные законы.

Согласно Постановлению № 234 последнее вступает в силу по истечении 30 дней со дня его опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 февраля 2010 г.

На основании изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о неправомерности установления даты вступления в силу — со дня подписания и распространения его действия на правоотношения, возникшие с 1 февраля 2010 г.

Поскольку оспариваемое постановление противоречит нормативным актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции правомерно признал его недействующим.

Довод заявителя кассационной жалобы о том, что производство по делу подлежит прекращению, поскольку срок оспариваемого нормативного акта истек на момент подачи заявлений общества и прокурора в арбитражный суд, судом кассационной инстанции отклоняется.

Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 6 Информационного письма Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.08.2004 № 80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» (далее — Информационное письмо № 80), если до вынесения арбитражным судом решения по заявлению об оспаривании нормативного правового акта этот акт в установленном порядке отменен или действие его прекратилось, дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде, так как предмет спора в данном случае перестал существовать.

В соответствии с определением Конституционного Суда Российской Федерации от 12.07.2006 № 182-О суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, когда данный нормативный правовой акт решением принявшего его органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица признан утратившим силу, либо в случае, когда срок действия этого нормативного акта истек после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.

Таким образом, прекращение производства по делу по основаниям, перечисленным в п. 6 Информационного письма № 80, возможно только при условии, что оспариваемые нормативные акты не нарушают права и свободы заявителя, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.

Оспариваемым постановлением администрации допущены нарушения, влияющие на определение цен на услуги организаций коммунального комплекса в Копейском городском округе, что влечет нарушение прав и законных интересов как общества, являющегося заявителем по настоящему делу, так и неопределенного круга лиц, в защиту которых выступает прокурор.

При этом не имеет правового значения то обстоятельство, что срок названного нормативного акта истек до обращения общества и прокурора в суд с соответствующими заявлениями.

Таким образом, суд первой инстанции правомерно проверил законность принятого администрацией Постановления № 61а.

С учетом изложенного обжалуемый судебный акт подлежит оставлению без изменения, кассационная жалоба — без удовлетворения.

Руководствуясь ст. 286, 287, 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

постановил:

решение Арбитражного суда Челябинской области от 24.06.2011 по делу № А76-4382/2011 оставить без изменения, кассационную жалобу администрации Копейского городского округа Челябинской области — без удовлетворения.

Председательствующий

ЧЕРКЕЗОВ Е.О.

Судьи

СУХАНОВА Н.Н.

ВАСИЛЕНКО С.Н.

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

*от 18 июня 2012 г.*

*№ ВКГПИ12-37*

Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе судьи Верховного Суда Российской Федерации Коронца А.Н., при секретаре А.,

с участием представителей заявителя по доверенности Ц., Министра внутренних дел Российской Федерации М.Г. и Р., Министра юстиции Российской Федерации О. и старшего военного прокурора отдела Главной военной прокуратуры полковника юстиции Б. рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению М.О. об оспаривании пп. 1.4 п. 1 Приложения № 1 Приказа Министра внутренних дел России от 13 июля 2010 г. № 512 «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России и о признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов МВД России» (далее — Приказ), установила:

М.О. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующим пп. 1.4 п. 1 Приложения № 1 к Приказу, согласно которому п. 49 Инструкции о порядке обеспечения денежным довольствием военнослужащих МВД России, утвержденной приказом МВД России от 31 мая 2007 г. № 479, изменен и изложен в новой редакции.

При этом М.О. указывает, что оспариваемым положением нормативного правового акта нарушаются ее права и права военнослужащих-женщин, находящихся в отпуске по беременности и родам, предусмотренные п. 1 ст. 12 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Представитель заявителя Ц. в судебном заседании просил удовлетворить требования М.О.

Своевременно извещенная о месте и времени судебного заседания, в суд не явилась и просила рассмотреть заявление без ее участия.

Представители Министра внутренних дел Российской Федерации М.Г. и Р. требования М.О. не признали и просили прекратить

производство по делу, поскольку Приказ МВД России от 13 июля 2010 г. № 512 «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России и о признании утратившими силу отдельных правовых актов МВД России» утратил силу.

Представитель Министра юстиции Российской Федерации О. заявила, что оспариваемый приказ утратил силу в соответствии с Приказом МВД России от 2 февраля 2012 г. № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Внутренних войск России», который зарегистрирован 12 мая 2012 г. под № 24117.

Выслушав объяснения представителей заявителя и МВД России, исследовав обстоятельства дела и заслушав заключения представителя Министра юстиции Российской Федерации и военного прокурора, полагавшего необходимым прекратить производство по делу, Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующим выводам.

Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 2 февраля 2012 г. № 65 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Внутренних войск МВД России» (зарегистрирован в МЮ РФ 12 мая 2012 г. за № 24117), изданного в соответствии с Федеральным законом от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», приказы МВД России от 31 мая 2007 г. № 479 и от 13 июля 2010 г. № 512 признаны утратившими силу.

Таким образом, М.О. оспаривает недействующий нормативный правовой акт.

Поскольку такой нормативный правовой акт не порождает правовых последствий, он не может повлечь каких-либо нарушений охраняемых законом прав заявителя и других граждан, поэтому суд согласно ст. 220 ГПК РФ прекращает производство по делу по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ.

Действия (бездействие) и решения должностных лиц, основанные на отмененных нормативных правовых актах, могут быть оспорены в порядке, регламентируемом главой 25 ГПК РФ.



На основании изложенного и руководствуясь ст. 220 и 221 ГПК РФ, Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации определила:

производство по заявлению М.О. о признании недействующим пп. 1.4 п. 1 Приложения № 1 Приказа МВД России от 13 июля 2010 г. № 512 «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России и о признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов МВД России» прекратить.

Повторное обращение в суд по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям не допускается.

Определение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 15 дней со дня вынесения.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации  
А.Н. КОРОНЕЦ

**ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Именем Российской Федерации  
РЕШЕНИЕ**

*от 9 июля 2012 г.*

*№ ВАС-6122/12*

Резолютивная часть решения объявлена 2 июля 2012 г.

Полный текст решения изготовлен 9 июля 2012 г.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в составе председательствующего судьи Кирюшиной В.Г., судей Александрова В.Н., Андреева Е.И., при ведении протокола помощником судьи Ивановой А.М., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению Департамента государственного заказа Ханты-Мансийского автономного округа — Югры о признании недействующим совместного письма Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации № 16811-АП/Д04, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации № 8035-ВС, Федеральной антимонопольной службы № ИА/20555 от 31.10.2007 «О применении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в рамках программы дополнительного лекарственного обеспечения» в части ответа на вопрос № 3, а именно положений, вытекающих из абзаца 5 оспариваемого письма (из чего следует исходить при формировании лотов на поставку лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения), как не соответствующих части 2.1 статьи 10, частям 1, 2 статьи 22, частям 1, 2 статьи 34, части 1 статьи 41.6, части 3 статьи 2 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и пункту 10 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», при участии в заседании:

— от Департамента государственного заказа Ханты-Мансийского автономного округа — Югры: не явились, о дате, времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом;

— от Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации: Андреева М.А., доверенность от 29.05.2012 № 48-АБ, Коростелев С.В., доверенность от 25.07.2011 № 79-ЭН, Стариков А.В., доверенность от 14.04.2012 № 35-ЭН;

— от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации: Даутов М.С., доверенность от 13.06.2012 № 12-РК, Сарвадий М.В., доверенность от 13.06.2012 № 18-РК;

— от Федеральной антимонопольной службы: Баширова Д.М., доверенность от 15.05.2012 № ИА/15020,

установил:

Департамент государственного заказа Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (далее — заявитель, департамент) обратился в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, о признании недействующим совместного письма от 31.10.2007 Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (далее — Минэкономразвития) № 16811-АП/Д04, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее — Минздравсоцразвития) № 8035-ВС, Федеральной антимонопольной службы (далее — ФАС России) № ИА/20555 «О применении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в рамках программы дополнительного лекарственного обеспечения» (далее — письмо от 31.10.2007) в части ответа на вопрос № 3, а именно положений, вытекающих из абзаца 5 оспариваемого письма (из чего следует исходить при формировании лотов на поставку лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного

обеспечения), как не соответствующих части 2.1 статьи 10, частям 1, 2 статьи 22, частям 1, 2 статьи 34, части 1 статьи 41.6, части 3 статьи 2 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о размещении заказов, Закон) и пункту 10 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763).

По мнению заявителя, оспариваемое письмо содержит нормативные положения и влечет возможность его многократного применения. Так, оспариваемые положения письма содержат понятие «укрупнение лота», определяемое как любое объединение различных лекарственных средств, которое потенциально ведет к снижению количества участников торгов, то есть ограничивающее количество участников размещения заказа. При этом, как отмечено департаментом, нормы действующего законодательства не предусмотрены запреты и ограничения по формированию лотов как по количеству, так и по установлению начальной (максимальной) цены контракта. Вместе с тем оспариваемые положения письма от 31.10.2007 применяются в административной практике территориальных органов ФАС России. Неприменение порядка формирования лотов в соответствии с письмом от 31.10.2007 влечет для заказчика, уполномоченного органа неблагоприятные правовые последствия в виде аннулирования торгов, выдачи обязательного для исполнения предписания, возбуждения административного производства и привлечения к административной ответственности. Кроме того, заявитель ссылается на отсутствие регистрации письма от 31.10.2007 и нарушение порядка его опубликования как нормативного правового акта.

По мнению Минэкономразвития, письмо от 31.10.2007 не является нормативным правовым актом, выражает согласованное мнение

федеральных органов исполнительной власти, имеет информационно-рекомендательный характер по вопросам применения норм Закона о размещении заказов в рамках программы дополнительного лекарственного обеспечения и не препятствует применению положений Закона в ином толковании, отличном от оспариваемых положений письма от 31.10.2007. Поскольку рассматриваемое письмо не соответствует признакам нормативного правового акта, Минэкономразвития просил суд прекратить производство по делу.

По мнению Минздравсоцразвития, письмо от 31.10.2007 не является нормативным правовым актом, в связи с чем требование заявителя не подлежит рассмотрению Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации. Минздравсоцразвития также считает, что оспариваемые положения письма от 31.10.2007 являются правовой позицией федеральных органов исполнительной власти, имеют исключительно рекомендательный и разъяснительный характер и не содержат норм, обязательных для правоприменителя. Минздравсоцразвития также считает, что производство по настоящему делу подлежит прекращению.

По мнению ФАС России, письмо от 31.10.2007 является служебным письмом, принятым по результатам обобщения и анализа ФАС России практики применения судами и контролирующими органами Закона о размещении заказов и выявления определенных вопросов, имеющих различные правовые подходы при их разрешении. Кроме того, ФАС России считает, что оспариваемые положения письма от 31.10.2007 не противоречат законодательству, а лишь разъясняют его, в связи с чем отсутствуют основания для удовлетворения заявленных департаментом требований.

В судебное заседание не явился представитель заявителя, извещенного судом надлежащим образом о дате, времени и месте судебного заседания.

Определением суда от 26.06.2012 № ВАС-6122/12 в удовлетворении ходатайства департамента об обеспечении его участия в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи через Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа — Югры

отказано ввиду отсутствия у Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры технической возможности для обеспечения участия заявителя 02.07.2012 в судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи.

Изучив материалы дела, исследовав представленные доказательства и заслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, суд приходит к выводу, что заявленные требования подлежат удовлетворению по следующим основаниям.

Как следует из письма от 31.10.2007, данный акт принят в связи с возникающими вопросами о применении норм Закона о размещении заказов в рамках программы дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан и содержит разъяснения Минэкономразвития, Минздравсоцразвития и ФАС России по различным вопросам.

Заявитель оспаривает указанное письмо в части ответа на вопрос № 3 «Каким образом следует формировать лоты на поставку лекарственных средств (или можно ли объединять различные лекарственные средства в один лот)?», содержащего разъяснения в отношении формирования лотов на поставку лекарственных средств.

В оспариваемом письме со ссылкой на часть 2.1 статьи 10 и части 1, 2 статьи 34 Закона о размещении заказов изложен вывод о том, что заказчик самостоятельно принимает решение при формировании лотов на поставки лекарственных средств, в том числе в отношении предмета размещаемого заказа, включая форму выпуска лекарственных средств (ампулы, таблетки и т.д.), начальной (максимальной) цены контракта, сроков и иных условий поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, с учетом ограничений, установленных законодательством (абзац третий ответа на вопрос № 3).

В абзаце четвертом ответа на вопрос № 3 указано, что в соответствии с частью 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, ус-

лугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов.

Абзац пятый ответа на вопрос № 3 оспариваемого письма содержит положения о порядке и условиях формирования лотов на поставку лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения в 2008 году, в соответствии с которыми заказчику следует избегать укрупнения лотов в связи с тем, что любое объединение различных лекарственных средств в один лот потенциально ведет к снижению количества участников торгов; не следует объединять в один лот лекарственные средства, входящие в различные группы в соответствии с Перечнем лекарственных средств, отпускаемых по рецептам врача (фельдшера) при оказании дополнительной бесплатной помощи отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи, утвержденным Приказом Минздравсоцразвития России от 18.09.2006 № 665 (далее — Перечень); не следует объединять лекарственное средство в один лот с другим лекарственным средством, в случае если по его международному непатентованному наименованию зарегистрировано только одно торговое наименование; не следует объединять в один лот наркотические или психотропные средства с иным лекарственным средством. Наркотические или психотропные средства допускается объединять в один лот соответственно с наркотическими и/или психотропными средствами, относящимися к одной группе согласно вышеупомянутому Перечню; в случае размещения заказа на поставку лекарственного средства, которое согласно Перечню относится к группе ХХХ «Средства, применяемые по решению врачебной комиссии, утвержденному главным врачом лечебно-профилактического учреждения» либо к группам «Прочие...», по каждому МНН формируется отдельный лот; в случае размещения заказа по торговому наименованию (допускается для инсулинов и циклоспоринов) по каждому торговому наименованию следует формировать отдельный лот.

Требования к конкурсной документации, документации об аукционе, документации об открытом аукционе в электронной

форме установлены статьями 22, 34, 41.6 Закона о размещении заказов соответственно.

Согласно положениям указанных статей Закона документация о торгах разрабатывается заказчиком самостоятельно и должна содержать показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика.

При этом в Законе о размещении заказов или ином нормативном правовом акте отсутствуют положения, аналогичные оспариваемым заявителем разъяснениям по формированию лотов.

Как следует из текста оспариваемых департаментом положений, разъяснения по формированию лотов на поставку лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения, исходя из текста оспариваемого письма, подлежат применению в 2008 году. Однако из представленных в материалы дела документов и пояснений представителя заявителя следует, что рассматриваемые положения письма от 31.10.2007 применяются до настоящего времени. Положениями оспариваемого письма руководствуются в том числе территориальные органы ФАС России.

Согласно части 3 статьи 2 Закона о размещении заказов Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов, в случаях и в пределах, которые предусмотрены названным Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Письмо от 31.10.2007 подписано статс-секретарем, заместителем Министра экономического развития и торговли Российской Федерации Поповой А.В., заместителем Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации Стародубовым В.И., руководителем Федеральной антимонопольной службы Артемьевым И.Ю.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Минэкономразвития, утвержденного постановлением Правительства Российской Феде-



рации от 05.06.2008 № 437, указанный федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 321 утверждено Положение о Минздравсоцразвитии, в соответствии с пунктом 1 которого данный федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств для медицинского применения и в иных областях согласно данному Положению.

При этом указанные функции Минздравсоцразвития не распространяются на сферу размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Полномочиями по разъяснению законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства о размещении заказов, Минздравсоцразвития не наделено.

В соответствии с частью 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции федеральный антимонопольный орган в том числе издает нормативные правовые акты, предусмотренные Законом о защите конкуренции (пункт 4); дает разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства (пункт 5); обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению (пункт 9).

Согласно пункту 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 (далее — Положение о ФАС России), ФАС России с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции антимонопольной службы.

В соответствии с пунктом 6.8 названного Положения ФАС России имеет право издавать индивидуальные правовые акты по отнесенным к компетенции антимонопольной службы вопросам, в том числе приказы, определения, постановления, в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о естественных монополиях и законодательством о рекламе.

Компетенция ФАС России по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд определяется Положением о ФАС России и Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд».

Таким образом, действующее законодательство также не содержит положений, определяющих компетенцию ФАС России по разъяснению законодательства о размещении заказов.

То обстоятельство, что оспариваемое письмо не прошло регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, не влияет на оценку нормативности содержащихся в нем положений, поскольку касается лишь порядка его принятия и обнародования.

При таких условиях суд приходит к выводу, что оспариваемые положения письма от 31.10.2007 носят нормативный характер, поскольку содержат в себе положения, не предусмотренные федеральным законодательством.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Издание нормативных правовых актов в виде писем не допускается (пункт 2 указанных Правил).

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации,

которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11 раздела II указанных Правил).

В соответствии с пунктом 10 Указа Президента РФ от 23.05.1996 № 763 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.

Между тем оспариваемое письмо не направлялось для регистрации в Министерство юстиции Российской Федерации. Официального опубликования письма также не производилось.

Поскольку оспариваемые положения рассматриваемого акта содержат нормативный характер и рассчитаны на многократное применение, отсутствие его регистрации и официального опубликования противоречит Указу Президента РФ от 23.05.1996 № 763.

В соответствии с частью 5 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании нормативного правового акта, и проверяет оспариваемое положение в полном объеме.

С учетом изложенного суд приходит к выводу о наличии оснований для признания оспариваемого письма антимонопольного органа недействующим в части абзаца пятого и следующих за ним положений как несоответствующего законодательству Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 110, 167, 168, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

решил:

признать недействующим совместное письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации № 16811-АП/Д04, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации № 8035-ВС, Федеральной антимонопольной службы № ИА/20555 от 31.10.2007 «О применении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в рамках программы дополнительного лекарственного обеспечения» в части содержащихся в ответе на вопрос № 3 положений относительно требований по формированию лотов на поставку лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения в 2008 году, как не соответствующее части 2.1 статьи 10, частям 1, 2 статьи 22, частям 1, 2 статьи 34, части 1 статьи 41.6, части 3 статьи 2 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и пункту 10 Указа Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

На решение может быть подано заявление о пересмотре судебного акта в порядке надзора.

Председательствующий судья

**В.Г. КИРЮШИНА**

Судья

**В.Н. АЛЕКСАНДРОВ**

Судья

**Е.И. АНДРЕЕВ**

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

*от 9 февраля 2011 г.*

*№ 11-Г11-3*

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего В.Б. Хаменкова, судей Л.А. Калининой и О.А. Ксенофонтовой рассмотрела в судебном заседании дело по частной жалобе Регионального общественного Фонда по Республике Татарстан «ВЕЛЕС» на определение судьи Верховного суда Республики Татарстан от 13 декабря 2010 года, которым заявление Фонда об оспаривании Закона Республики Татарстан от 28 декабря 2007 года № 69-ЗРТ «О преобразовании, изменении границ отдельных муниципальных образований и внесении изменений в некоторые законы Республики Татарстан» оставлено без движения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Фонда Гарина И.И., поддержавшего доводы частной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Региональный общественный Фонд по Республике Татарстан «ВЕЛЕС» обратился в Верховный суд Республики Татарстан с заявлением о признании Закона Республики Татарстан от 28 декабря 2007 года № 69-ЗРТ «О преобразовании, изменении границ отдельных муниципальных образований и внесении изменений в некоторые законы Республики Татарстан» противоречащим федеральному законодательству, а потому недействующим, ссылаясь на нарушение им прав граждан, осуществляющих местное самоуправление в упомянутых в данном Законе муниципальных образованиях.

Определением судьи от 13 декабря 2010 года заявление оставлено без движения с предложением заявителю уплатить государственную пошлину и указать, какие права, свободы и законные интересы

общественной организации нарушены оспариваемым нормативным правовым актом.

В частной жалобе заявитель просит об отмене указанного определения, считая его незаконным.

Проверив представленный материал, обсудив доводы частной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что определение судьи подлежит отмене.

Пунктом 1 части 1 статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрен отказ в принятии искового заявления в случае, если заявление предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым настоящим Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право; в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя.

В соответствии с пунктом 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 48 от 29 ноября 2007 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» по общему правилу граждане и организации в силу статей 3 и 4 ГПК РФ вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод.

В силу части 1 статьи 46 ГПК РФ граждане или организации вправе обращаться в суд в защиту прав и свобод других лиц по их просьбе либо в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц в случаях, прямо предусмотренных законом (например, пунктом 2 статьи 45 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей»).

Региональный общественный Фонд по Республике Татарстан «ВЕЛЕС», имеющий своей уставной целью защиту прав граждан, правом на обращение в суд в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц законом не наделен.

Прав и свобод самого Фонда оспариваемый Закон очевидно не затрагивает.

При таком положении в принятии заявления Региональному обществу по Республике Татарстан «ВЕЛЕС» об оспаривании Закона Республики Татарстан от 28 декабря 2007 года № 69-ЗРТ «О преобразовании, изменении границ отдельных муниципальных образований и внесении изменений в некоторые законы Республики Татарстан» должно быть отказано по пункту 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 374 Гражданского процессуального кодекса РФ,

определила:

определение судьи Верховного суда Республики Татарстан от 13 декабря 2010 года отменить и разрешить вопрос по существу, отказав Региональному обществу по Республике Татарстан «ВЕЛЕС» в принятии заявления об оспаривании Закона Республики Татарстан от 28 декабря 2007 года № 69-ЗРТ «О преобразовании, изменении границ отдельных муниципальных образований и внесении изменений в некоторые законы Республики Татарстан».

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

*от 23 ноября 2011 г.*

*№ 78-Г11-55*

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Калининой Л.А. и Хаменкова В.Б.  
при секретаре Голубевой Д.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Чертовского И.А. на решение Санкт-Петербургского городского суда от 15 сентября 2011 года, которым отказано в удовлетворении его заявления о признании недействующими статьи 13 и в части абзацев 2, 3 подпункта 3 пункта 1 статьи 48 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» от 31 мая 2010 года № 273-70.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., представителя Чертовского И.А. — Чертовскую Я.И., поддержавшую доводы кассационной жалобы, возражения против жалобы представителей губернатора Санкт-Петербурга Зацепы О.О. и Полуниной М.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

12 мая 2010 года принят и 31 мая 2010 года губернатором Санкт-Петербурга подписан Закон Санкт-Петербурга № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», который опубликован в печатных изданиях «Петербургский дневник» от 14 июня 2010 года № 22 и «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» от 14 июня 2010 года № 21.

Статьей 13 данного Закона установлена административная ответственность за неисполнение в срок письменного предписания



исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченного осуществлять контроль за созданием и размещением, содержанием и ремонтом, использованием объекта благоустройства, об устранении нарушения законодательства о благоустройстве в виде штрафа на граждан в размере от пятисот до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от пяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц — от десяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом Санкт-Петербурга, рассматриваются в пределах своих полномочий

— исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, проводящим государственную политику Санкт-Петербурга и осуществляющим государственное управление на территории района Санкт-Петербурга, — дела об административных правонарушениях, предусмотренных в статьях 7, 13, 15, 17, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 33, 34, 35, 36, 44, 47, в отношении должностных и юридических лиц;

— исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, проводящим государственную политику в сфере государственного контроля за соблюдением правил благоустройства и организацией производства земляных и строительных работ, — дела об административных правонарушениях, предусмотренных в статьях 13, 14, 15, 16 (за исключением объектов для размещения информации и дополнительных элементов и устройств фасадов зданий и сооружений), в отношении должностных и юридических лиц (абзацы 2 и 3 подпункта 3 пункта 1 статьи 48 Закона).

Чертковой И.А. обратился в суд с заявлением о признании недействующими статьи 13 и абзацев 2, 3 подпункта 3 пункта 1 статьи 48 (в части рассмотрения дел, предусмотренных статьей 13) Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» от 31 мая 2010 года № 273-70, ссылаясь на то, что их положения нарушают его права и противоречат части 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

(далее — КоАП РФ), поскольку данной нормой уже установлена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства. В этой связи, по мнению заявителя, возникает неопределенность в толковании и применении статьи 13 Закона Санкт-Петербурга № 273-70.

Заявитель также ссылаясь на противоречие оспариваемых норм части 1 статьи 23.1 КоАП РФ, согласно которой дела об административных правонарушениях, предусмотренные частью 1 статьи 19.5 Кодекса, должны рассматриваться мировыми судьями, в то время как подпунктом 3 пункта 1 статьи 48 упомянутого Закона Санкт-Петербурга дела о такого рода правонарушениях в Санкт-Петербурге рассматриваются административным органом, осуществляющим надзор и контроль.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 15 сентября 2011 года Чертовскому И.А. отказано в удовлетворении заявленных требований.

В кассационной жалобе заявителем ставится вопрос об отмене судебного решения по мотивам его незаконности и необоснованности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

Отказывая в удовлетворении требований о признании недействующей статьи 13, абзацев 2 и 3 подпункта 3 пункта 1 статьи 48 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», суд первой инстанции руководствовался положениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, Закона Санкт-Петербурга «Об организации

местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 23 сентября 2009 года № 420-79, Положением о Государственной административно-технической инспекции, утвержденным постановлением правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 года № 223.

При этом суд исходил из того, что, поскольку организация благоустройства территорий поселений и городских округов отнесена к вопросам местного значения данных видов муниципальных образований, наделяя исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченный осуществлять контроль за созданием, размещением, содержанием, ремонтом и использованием объекта благоустройства, полномочием по разрешению названных в статье 13 закона дел, законодатель Санкт-Петербурга действовал правомерно и нормотворческую компетенцию Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях не нарушил.

Доводы заявителя об установлении административной ответственности за те же правонарушения статьей 19.5 КоАП РФ, опровергнуты судом со ссылкой на то, что данная норма федерального закона ответственности за нарушения в сфере благоустройства не предусматривает.

Однако с таким выводом суда Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласиться не может.

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Принципы разграничения предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях установлены КоАП РФ.

В силу части 1 статьи 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;

2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;

3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Таким образом, вопросы установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных федеральными законами, напрямую отнесены к ведению Российской Федерации.

Частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства. Данная норма носит универсальный характер и распространяет свое действие на всю территорию Российской Федерации, независимо от уровня осуществления в ней государственной власти.

Поскольку диспозиция данной статьи полностью совпадает с диспозицией статьи 13 Закона Санкт-Петербурга, устанавливающей административную ответственность за те же действия: неисполнение в срок письменного предписания исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченного осуществлять контроль за созданием и размещением, содержанием и ремонтом, использованием объекта благоустройства, об устранении нарушения законодательства о благоустройстве, предусматривать административную ответственность за такого рода правонарушения законодатель субъекта Российской Федерации был не вправе.

Доводы суда о том, что оспариваемая норма устанавливает ответственность за нарушение правил благоустройства, а не за невыполнение в срок предписаний органов, осуществляющих государственный контроль, прямо противоречит ее содержанию.

Однако суд не учел, что и в том случае, если бы такие указания имели место в оспариваемой норме, последняя не отвечала бы принципу определенности, ясности и недвусмысленности, поскольку правила благоустройства, охватывающие организацию благоустроительных мероприятий различного рода (благоустройство и сохранность придомовых территорий жилищного и нежилого фондов, их объектов и элементов и т.д.) и направленности (экологической, санитарной, технической и т.д.) могут быть установлены нормативными правовыми актами Российской Федерации, за нарушение которых в силу статьи 1.3 КоАП РФ не может быть предусмотрена административная ответственность субъектом Российской Федерации (например, Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда СНиПы, СанПиНы и др.).

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в пункте 11 постановления от 29 ноября 2009 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», судья отказывает в принятии заявления в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 134 или частью 8 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса РФ в случаях, когда в заявлении гражданина или организации оспаривается полностью или в части нормативный правовой акт, очевидно не затрагивающий их права и свободы, тогда как это обстоятельство является необходимым условием проверки акта или его части в порядке, предусмотренном главой 24 Гражданского процессуального кодекса РФ (например, заявление граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, регулирующих отношения с участием организаций и индивидуальных предпринимателей).

Отказывая Чертовскому И.А. в удовлетворении требований о признании недействующими в части абзацев 2, 3 подпункта 3 пункта 1

статьи 48 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», суд не принял во внимание, что содержащиеся в них положения очевидно не затрагивают права заявителя, поскольку определяют рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных данным Законом исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга в отношении должностных и юридических лиц.

При таком положении дел решение суда подлежит отмене.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 15 сентября 2011 года отменить. Принять новое решение, которым заявление Чертовского И.А. удовлетворить частично, признать недействующей статью 13 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» от 31 мая 2010 года № 273-70 со дня вступления настоящего решения в законную силу. В части требований Чертовского И.А. о признании недействующими отдельных положений абзацев подпункта 3 пункта 1 статьи 48 Закона производство по делу прекратить.

**ПРЕЗИДИУМ ВЫСШЕГО АРБИТРАЖНОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО**

*от 31 мая 2011 г.*

*№ 145*

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации рассмотрел Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами, и в соответствии со статьей 16 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» информирует арбитражные суды о выработанных рекомендациях.

Председатель  
Высшего Арбитражного Суда  
Российской Федерации  
**А.А. ИВАНОВ**

**ОБЗОР ПРАКТИКИ РАССМОТРЕНИЯ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ ДЕЛ О ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, А ТАКЖЕ ИХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ**

1. В силу статей 16, 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации ответчиком по иску о возмещении вреда, причиненного государственными или муниципальными органами, а также их должностными лицами, является соответствующее публично-правовое образование. В связи с этим замена органа, уполномоченного представлять публично-правовое образование, не является заменой ответчика в смысле статьи 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с иском к Министерству внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) о возмещении вреда, причиненного сотрудниками органа внутренних дел вследствие изъятия ювелирных украшений.

Арбитражный суд при подготовке дела к судебному разбирательству установил, что фактически иск предъявлен к Российской Федерации на основании статьи 1069, пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ).

Из материалов дела следовало, что уголовное дело возбуждено следователем Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации (далее — Следственный комитет), им же вынесено постановление об изъятии ювелирных украшений, которые затем были переданы в названное Следственное управление. В связи с этим суд пришел к выводу, что в силу подпункта 1 пункта 3 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ), подпункта 19 пункта 9 Положения о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.08.2007 № 1004, в суде по данному делу от имени Российской Федерации должен выступать



Следственный комитет, и, руководствуясь пунктом 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», известил Следственный комитет о месте и времени судебного разбирательства.

Решением суда первой инстанции иск к Российской Федерации в лице Следственного комитета удовлетворен.

Постановлением суда апелляционной инстанции решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

При этом суд апелляционной инстанции отверг довод Следственного комитета о том, что в нарушение статьи 47 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) суд первой инстанции произвел замену ответчика без согласия истца и, по сути, отказал в требовании к лицу, к которому оно заявлялось. Поскольку по делам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, единственным ответчиком в силу статей 16, 1069 ГК РФ является соответствующее публично-правовое образование, замена органа, уполномоченного представлять публично-правовое образование в деле о возмещении вреда, не является заменой ответчика в смысле статьи 47 АПК РФ.

В другом деле суд апелляционной инстанции отклонил довод заявителя апелляционной жалобы о нарушении судом норм процессуального права при замене ненадлежащего ответчика и оставил без изменения решение суда первой инстанции. Так как ответчиком являлась Российская Федерация, для привлечения в дело Федеральной службы судебных приставов (далее — ФССП) не требовалось соблюдения процедуры замены ответчика или привлечения в дело второго ответчика. Неявка представителя ФССП, извещенной в соответствии с пунктом 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» о месте и времени судебного разбирательства, в силу части 3 статьи 156 АПК РФ не препятствовала рассмотрению дела судом.

2. Иск о возмещении вреда, причиненного государственными органами (их должностными лицами), подлежит рассмотрению по месту нахождения органа, причинившего вред (органа, должностным лицом которого причинен вред), если иное не предусмотрено законодательством.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в Арбитражный суд Республики Татарстан с иском к Российской Федерации в лице Федеральной таможенной службы о возмещении вреда, причиненного в результате незаконных действий должностных лиц таможенного органа.

В обоснование заявленного требования истец указал, что в результате ненадлежащего исполнения сотрудниками таможенного органа своих должностных обязанностей, выразившегося в проставлении на грузовых таможенных декларациях и железнодорожных накладных нечитаемых штампов таможенного органа и личных номерных печатей сотрудников таможенного органа, вагоны, в которых находился груз истца, являвшийся предметом договора поставки, задержаны Гродненской таможенной на станции Свислочь Белорусской железной дороги. Железная дорога удержала в безакцептном порядке тариф за простой вагонов с перевозчика и начислила экспедитору штраф за задержку вагонов. Названные суммы впоследствии на основании договоров перевозки и транспортной экспедиции уплачены обществом контрагентам.

Арбитражный суд взыскал с Российской Федерации заявленные истцом суммы исходя из того, что сотрудниками таможенного органа ненадлежащим образом исполнены должностные обязанности, установленные Инструкцией о действиях должностных лиц таможенных органов, осуществляющих таможенное оформление и таможенный контроль при декларировании и выпуске товаров, утвержденной Приказом Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 28.11.2003 № 1356, что, в частности, подтверждено материалами служебной проверки.

Суд апелляционной инстанции оставил решение суда без изменения, отклонив довод заявителя апелляционной жалобы о

подсудности данного дела Арбитражному суду города Москвы и нарушении Арбитражным судом Республики Татарстан, рассмотревшим дело, норм процессуального законодательства о подсудности.

Согласно пункту 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 26.07.2006 № 459 «О Федеральной таможенной службе» Федеральная таможенная служба осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через таможенные органы. Таким образом, поскольку Федеральная таможенная служба, уполномоченная в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 158 БК РФ представлять интересы Российской Федерации в этом деле, имеет территориальные органы, и вред истцу причинен действиями сотрудников такого органа в Республике Татарстан, подсудность спора определена верно.

Другое дело по иску о возмещении вреда, причиненного вследствие неисполнения судебным приставом-исполнителем определения Арбитражного суда Приморского края об обеспечении иска, передано Арбитражным судом Магаданской области на основании пункта 3 части 2 статьи 39 АПК РФ по подсудности в Арбитражный суд Приморского края, так как часть 6 статьи 96 АПК РФ предусматривает, что данное дело подсудно суду, вынесшему определение об обеспечении иска.

3. При рассмотрении дела о возмещении вреда, причиненного вследствие издания правового акта, решения или действия (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица), незаконность такого акта, решения или действия (бездействия), установленная судом в порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ, не подлежит переоценке в силу обязательности данного судебного акта (статья 16 АПК РФ).

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с иском к Российской Федерации в лице ФССП о возмещении вреда, причиненного незаконным бездействием судебного пристава-исполнителя.

Решением арбитражного суда в иске отказано, поскольку суд пришел к выводу об отсутствии в действиях судебного пристава-исполни-

теля нарушений действующего законодательства. При этом суд отверг довод истца о том, что решением суда по другому делу бездействие судебного пристава-исполнителя, которым истцу причинен вред, признано незаконным, так как в соответствии с частью 2 статьи 69 АПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом арбитражного суда по ранее рассмотренному делу, не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом другого дела, в котором участвуют те же лица. В деле же об оспаривании бездействия пристава ни Российская Федерация, ни ФССП не участвовали, а участвовало лишь Управление ФССП по субъекту Российской Федерации.

Решение суда первой инстанции, обжалованное обществом в суд апелляционной инстанции, отменено, исковое требование удовлетворено.

При этом суд апелляционной инстанции указал следующее.

В силу статьи 1069 ГК РФ подлежит возмещению вред, причиненный действиями (бездействием) государственных или муниципальных органов (должностных лиц), которые являются незаконными. Установление незаконности соответствующих действий (бездействия) органа (должностного лица) возможно в специальном процессуальном порядке, предусмотренном главой 24 АПК РФ. При этом судебный акт, которым установлено наличие в действиях (бездействии) такого органа (должностного лица) нарушений норм публичного права, в силу статьи 16 АПК РФ обязателен для суда, рассматривающего гражданско-правовой спор о возмещении вреда, причиненного такими действиями (бездействием). Кроме того, возможность иной оценки действий (бездействия) государственного или муниципального органа в деле о возмещении вреда привела бы, в нарушение процессуального законодательства, к фактическому пересмотру судебного акта, вынесенного по делу, возникшему из административных или иных публичных правоотношений.

В другом деле арбитражный суд отказал в удовлетворении требования истца о возмещении вреда, причиненного государственным



путем возмещения вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов (статья 16 ГК РФ), не ставится в зависимость от необходимости оспаривания этих действий (бездействия) по правилам, установленным главой 24 АПК РФ. Поскольку истец обратился в суд с иском о возмещении вреда, а не с заявлением о признании недействительным постановления судебного пристава-исполнителя, в целях установления наличия или отсутствия условий для привлечения Российской Федерации к гражданско-правовой ответственности на основании статьи 1069 ГК РФ за причиненный судебным приставом-исполнителем вред суд при рассмотрении данного требования должен был оценить указанное постановление на предмет его законности. При этом тот факт, что на момент предъявления иска названное постановление судебного пристава-исполнителя отменено и, соответственно, нарушение прав и интересов истца прекращено, такой оценке не препятствует.

Установив, что постановление судебного пристава-исполнителя о наложении ареста на денежные средства, находящиеся на банковском счете истца, являлось незаконным и истцу вследствие исполнения этого постановления причинен вред, суд апелляционной инстанции требование истца удовлетворил.

В другом деле истец просил признать незаконным отказ органа местного самоуправления в выдаче разрешения на строительство, обязать упомянутый орган выдать указанное разрешение, а также взыскать с муниципального образования денежные средства в возмещение вреда, причиненного в результате невыдачи этого разрешения. Установив, что срок для оспаривания отказа органа местного самоуправления, предусмотренный частью 4 статьи 198 АПК РФ, истцом пропущен, суд отказал в признании отказа в выдаче разрешения на строительство незаконным. В то же время, поскольку пропуск такого срока не является препятствием для оценки судом законности отказа муниципального органа в выдаче разрешения на строительство в целях установления оснований для возмещения вреда, причиненного

истцу в результате такого отказа, суд удовлетворил заявленное истцом требование.

При этом ссылка ответчика на грубую неосторожность потерпевшего, который не оспорил отказ органа местного самоуправления в надлежащем судебном порядке, отвергнута судом, так как бездействие потерпевшего в данном случае не способствовало возникновению или увеличению вреда (статья 1083 ГК РФ).

5. Требуя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике.

Производственный кооператив обратился в арбитражный суд с требованием о возмещении вреда, причиненного неисполнением судебным приставом-исполнителем судебного акта о взыскании с общества с ограниченной ответственностью долга.

Арбитражный суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленного требования, указав, что кооператив в соответствии со статьей 65 АПК РФ должен доказать обстоятельства, на которые он ссылается как на основание своих требований. В силу статьи 1069 ГК РФ условием для возмещения вреда в данном случае является причинение его в результате незаконных действий (бездействия), однако доказательства того, что действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя были незаконными, истцом не представлены.

В апелляционной жалобе кооператив просил отменить названное решение суда, ссылаясь на правило части 1 статьи 65 АПК РФ о том, что обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующие орган или должностное лицо. По мнению кооператива, суд первой инстанции, в нарушение названного правила,

возложил бремя доказывания незаконности действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя на истца.

Суд апелляционной инстанции отклонил доводы, приведенные в апелляционной жалобе кооператива, о неправильном применении судом первой инстанции статьи 65 АПК РФ и ошибочном возложении на истца бремени доказывания незаконности действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, указав следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 65 АПК РФ кооператив, предъявляя требование о возмещении вреда, причиненного действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя, должен доказать обстоятельства, на которые он ссылается как на основание своих требований, а именно доказать факт причинения кооперативу вреда, его размер, наличие причинной связи между действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя и наступившими неблагоприятными последствиями, а также противоправность таких действий (бездействия). При этом суд оценивает противоправность действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя с учетом обстоятельств, послуживших основанием для таких действий (бездействия), обязанность доказывания которых в силу части 1 статьи 65 АПК РФ лежит на ответчике.

В рассматриваемом случае ФССП названную обязанность выполнила. Оценив представленные ФССП материалы исполнительного производства, из которых следует, что имущество должника не было обнаружено, суд первой инстанции признал, что все возможные меры по поиску имущества должника судебный пристав-исполнитель предпринял. Истец же, помимо самого факта неисполнения судебного акта о взыскании долга, каких-либо иных доказательств, которые свидетельствовали бы о противоправности действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, не представил.

Исходя из этого, суд апелляционной инстанции в удовлетворении апелляционной жалобы отказал, оставив в силе решение суда первой инстанции.

6. Требование о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта государственного органа или



органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, может быть удовлетворено в случае, если такой нормативный правовой акт признан недействующим по решению суда общей юрисдикции, арбитражного суда.

Индивидуальный предприниматель обратился в арбитражный суд с иском к субъекту Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного изданием его администрацией постановления о лицензировании деятельности по заготовке древесины на территории субъекта Российской Федерации, в связи с тем, что в результате применения названного нормативного правового акта, являющегося, по мнению истца, незаконным, он вынужден нести расходы, которые не понес бы в обычных условиях делового оборота.

Суд первой инстанции отказал истцу в удовлетворении его требования, поскольку указанный нормативный акт в установленном законом порядке не был признан недействующим и продолжает применяться на территории субъекта Российской Федерации. При этом суд отметил, что истец не лишен возможности обратиться с иском о возмещении вреда, причиненного в результате издания спорного постановления, если данное постановление будет признано недействующим в надлежащем порядке.

Суд апелляционной инстанции оставил решение суда первой инстанции без изменения. Ссылку истца на то, что защита нарушенного права путем возмещения вреда, причиненного в результате издания нормативных правовых актов (статья 16 ГК РФ), не ставится в зависимость от необходимости оспаривания этих актов по правилам, установленным главой 23 АПК РФ, суд апелляционной инстанции отверг, указав следующее.

Нормативный характер правового акта предполагает его общеобязательность, неоднократность применения и действие в отношении неопределенного круга лиц. В связи с этим процессуальное законодательство предусматривает специальный порядок и правовые последствия установления несоответствия такого акта иному

нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Так, согласно пункту 2 части 2 статьи 195 АПК РФ следствием установления незаконности нормативного правового акта является признание его не действующим полностью или в части. По смыслу части 7 статьи 194 АПК РФ по вопросу о соответствии нормативного правового акта, признанного недействующим, нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не может быть принято другого судебного решения, в том числе и по требованию лица, не участвовавшего в деле. В силу позиции Конституционного Суда Российской Федерации, закрепленной в Постановлении от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации», нормативный характер правового акта предопределяет невозможность прекращения действия любых его положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан без официального опубликования для всеобщего сведения судебных решений, аннулирующих такие нормы. Исключение признанных судом общей юрисдикции, арбитражным судом недействующими нормативных актов из сферы правоприменения обеспечивается правилами части 3 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 196 АПК РФ.

Поскольку установление незаконности нормативного правового акта в процессе о возмещении вреда в качестве условия удовлетворения соответствующего требования не могло бы привести к прекращению действия такого акта в отношении неопределенного круга лиц (статья 69 АПК РФ) и способствовало бы созданию правовой неопределенности в этом вопросе, требование о возмещении вреда может быть удовлетворено только в том случае, если соответствующий нормативный правовой акт признан недействующим судебным решением по другому делу, либо если истцом требование о возмещении вреда соединено с требованием о признании нормативного правового акта недействующим и судом последнее признано подлежащим удовлетворению.

7. Требование о возмещении убытков, причиненных истцу в связи с ненадлежащим хранением имущества, изъятого федеральным органом исполнительной власти, удовлетворено, поскольку передача такого имущества указанным органом на хранение третьему лицу не освобождает Российскую Федерацию от ответственности за убытки, причиненные вследствие необеспечения федеральным органом исполнительной власти надлежащего хранения изъятого имущества.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с требованием к Российской Федерации о возмещении причиненного таможенным органом вреда в виде реального ущерба и упущенной выгоды. При этом реальный ущерб рассчитан истцом как разница между закупочной ценой и ценой фактической реализации испорченных овощей, а упущенная выгода — исходя из цены реализации овощей надлежащего качества, существующей на рынке, за вычетом закупочной цены овощей и транспортно-заготовительских расходов.

В обоснование заявленного требования истец указал, что на основании постановления таможенного органа общество привлечено к ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 16.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Изъятые таможенным органом на основании статьи 27.10 КоАП РФ овощи возвращены обществу с составлением акта экспертизы. Экспертизой установлено понижение качества овощей, которое произошло в результате хранения товара на складе временного хранения, не приспособленном для длительного хранения овощей. Впоследствии овощи реализованы обществом по цене ниже закупочной.

Суд первой инстанции требование истца удовлетворил исходя из того, что правомерность изъятия таможенным органом имущества общества в целях обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечение общества к ответственности за совершение такого правонарушения не являются основанием для освобождения таможенного органа от обязанности обеспечить

надлежащее хранение изъятого имущества. В подтверждение ненадлежащих условий хранения товара на складе временного хранения судом принято заключение эксперта, согласно которому понижение качества овощей и образование брака произошло из-за несоблюдения температурного режима хранения и ненадлежащей вентиляции помещения склада.

Довод Федеральной таможенной службы о вине склада временного хранения в причинении вреда обществу суд не принял во внимание, поскольку в силу части третьей статьи 895, статьи 906 ГК РФ обязанность обеспечить сохранность имущества, временно изъятого в рамках производства по делу об административном правонарушении, лежит на таможенном органе. Об этом также свидетельствуют положения Приказа Федеральной таможенной службы от 18.12.2006 № 1339 «О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях».

При этом суд отметил, что неисполнение складом временного хранения своих обязательств может являться основанием для предъявления к нему Российской Федерацией самостоятельного требования о возмещении причиненных убытков (статья 902 ГК РФ).

8. Тот факт, что законное проведение производства по делу об административном правонарушении и законное применение в отношении истца мер обеспечения такого производства имели для него неблагоприятные имущественные последствия, не является основанием для возмещения вреда в соответствии со статьей 1069 ГК РФ.

В отношении общества с ограниченной ответственностью таможенным органом возбуждено дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена статьей 14.10 КоАП РФ, товар изъят и передан на ответственное хранение третьему лицу.

Решением арбитражного суда первой инстанции общество привлечено к административной ответственности, так как суд установил факт незаконного использования обществом товарного знака товарищества. Однако суд апелляционной инстанции названное решение отменил, в удовлетворении заявления таможенного органа о привлечении

общества к административной ответственности отказал, признав, что обозначение, используемое обществом, не является сходным до степени смешения с товарным знаком товарищества.

Поскольку вследствие изъятия таможенным органом товара на период производства по делу об административном правонарушении истцом допущена просрочка по договору поставки, заключенному с индивидуальным предпринимателем, и обществом в добровольном порядке уплачена неустойка, предусмотренная данным договором за нарушение сроков поставки, общество обратилось в арбитражный суд с требованием к Российской Федерации о возмещении причиненного таможенным органом вреда в сумме выплаченной предпринимателю неустойки.

Арбитражный суд первой инстанции в удовлетворении требования общества отказал, указав следующее.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 16.06.2009 № 10 «П

Суд установил, что на момент возбуждения дела об административном правонарушении таможенный орган располагал сведениями, дающими основания предположить, что истцом могло быть совершенно соответствующее правонарушение. Произведенное таможенным органом изъятие товара как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении являлось необходимым условием для проведения производства по такому делу. Нарушений предусмотренной статьей 27.10 КоАП РФ порядка изъятия не установлено. Доказательства того, что изъятие произведено таможенным органом с нарушением преследуемых изъятием целей, без учета принципа соразмерности или иных заслуживающих внимания обстоятельств, сопровождалось злоупотреблением со стороны таможенного органа, в материалах дела отсутствуют.

Поскольку таможенный орган с точки зрения законодательства об административных правонарушениях действовал правомерно и закон в этом случае не предусматривает ответственности за вред, причиненный правомерными действиями (пункт 3 статьи 1064 ГК РФ), арбитражный суд в требовании о возмещении вреда истцу отказал.

9. Суд удовлетворяет требование о возмещении вреда, установив, что мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении не являлась необходимой в конкретных условиях, применена в нарушение принципов разумности и соразмерности при отсутствии достаточных фактических оснований или не соответствовала целям, на достижение которых могут быть направлены такие меры.

Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с требованием о возмещении Российской Федерацией вреда, причиненного в результате задержания на основании статьи 27.13 КоАП РФ транспортного средства, принадлежащего истцу.

В обоснование заявленного требования истец сослался на следующее.

Должностными лицами Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России для проверки документов был остановлен автомобиль истца, перевозивший принадлежащий истцу

товар по маршруту Москва — Санкт-Петербург. В связи с тем что водитель Р., управлявший транспортным средством, не имел при себе документов на право управления им, в отношении Р. были составлены протоколы об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.3 КоАП РФ, и об отстранении от управления транспортным средством. Несмотря на доводы сотрудников истца о том, что автомобиль мог продолжать движение под управлением другого находившегося в кабине и имевшего право на управление им водителя А., транспортное средство на основании статьи 27.13 КоАП РФ было задержано и перемещено на охраняемую стоянку. В связи с задержанием указанного транспортного средства общество понесло дополнительные расходы на оплату хранения транспортного средства на стоянке, проезд сотрудника истца С. из Москвы до места хранения транспортного средства, проживание сотрудников истца Р. и А. в гостинице в течение двух суток, уплату контрагенту неустойки за просрочку поставки товара.

МВД России против удовлетворения заявленного требования возражало, ссылаясь на часть 1 статьи 27.13 КоАП РФ, которая предусматривает, что при нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, ответственность за которые установлена частью 1 статьи 12.3 КоАП РФ, в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяется задержание транспортного средства.

Удовлетворяя требование истца, арбитражный суд первой инстанции указал, что применение меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении не может быть признано законным, если ее применение осуществлялось хотя и в рамках установленных законом полномочий соответствующего должностного лица, но в нарушение принципов разумности и соразмерности при отсутствии достаточных фактических оснований либо не соответствовало целям, на достижение которых могут быть направлены такие меры, а сама мера не являлась необходимой в данных условиях.

По смыслу статьи 27.13 КоАП РФ задержание транспортного средства применяется с целью пресечения правонарушения. Однако эта цель в данном случае была достигнута применением к водителю Р. такой меры, как отстранение от управления транспортным средством, и автомобиль истца мог продолжать движение под управлением другого водителя А. При названных обстоятельствах задержание транспортного средства не являлось необходимым для пресечения правонарушения и не отвечало принципам разумности и соразмерности, следовательно, не может быть признано законным.

10. Суд удовлетворяет требование истца о возмещении убытков, причиненных ему утратой, недостачей или повреждением изъятого имущества, установив, что это имущество было изъято органом исполнительной власти у данного лица.

Закрытое акционерное общество обратилось в арбитражный суд с иском к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного утратой изъятого у него имущества.

Как указал истец, судебный пристав-исполнитель арестовал и изъял у истца имущество, передав его третьему лицу, в результате чего оно было утрачено. Впоследствии пристав был признан виновным в совершении преступления. Имущество обществу не возвращено, его стоимость не компенсирована. Требования кредиторов общества за счет указанного имущества не удовлетворены.

Суд первой инстанции в иске отказал, ввиду того что истцом не доказано наличие вреда, поскольку не были представлены доказательства, позволяющие бесспорно установить принадлежность имущества истцу на праве собственности.

Ссылка общества на постановление судебного пристава-исполнителя, акты описи, ареста и изъятия имущества, инвентаризационную ведомость, указанную в названных актах, судом отклонена, так как эти документы не являются доказательством принадлежности спорного имущества истцу. Представленный истцом договор купли-продажи, по которому ему передано данное имущество, также не принят судом в качестве доказательства права собственности



истца, поскольку оплату по упомянутому договору истец не произвел.

Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции исходил из следующего.

Судом первой инстанции установлены факты ареста и изъятия у истца имущества судебным приставом-исполнителем. Перечень изъятого имущества приведен в актах описи, ареста и изъятия имущества. Какие-либо доказательства того, что изъятое имущество было реализовано, а вырученные от его продажи средства направлены на удовлетворение требований взыскателей по исполнительному производству либо что стоимость изъятого имущества истцу компенсирована, ФССП не представила.

Поскольку судебный пристав-исполнитель не обеспечил сохранность имущества, изъятого у общества в целях обращения на него взыскания для удовлетворения требований кредиторов общества, суд апелляционной инстанции удовлетворил требования истца.

В другом деле суд удовлетворил требование предпринимателя о возмещении Российской Федерацией убытков в виде компенсации расходов на ремонт оборудования, так как установил, что данное оборудование было изъято у предпринимателя таможенным органом в качестве вещественного доказательства и впоследствии возвращено ему в разуконплектованном состоянии.

11. Требование о возмещении вреда удовлетворено, поскольку в результате незаконных действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя имевшаяся возможность взыскания долга с должника была утрачена.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с иском к Российской Федерации о взыскании 500 тысяч рублей в возмещение вреда, причиненного в результате незаконного бездействия судебного пристава-исполнителя.

В обоснование заявленного требования истец указал, что постановлением судебного пристава-исполнителя исполнительный лист на взыскание с акционерного общества в пользу общества с

ограниченной ответственностью 500 тысяч рублей возвращен взыскателю, а исполнительное производство окончено в связи с невозможностью исполнения ввиду отсутствия у должника денежных средств и иного имущества. При этом в период исполнительного производства на банковском счете должника имелись денежные средства, на которые возможно было обращение взыскания. Арест на указанные денежные средства в порядке, предусмотренном статьей 81 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», судебным приставом наложен не был.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленного требования, признав, что наличие причинно-следственной связи между незаконными действиями (бездействием) судебного пристава-исполнителя и наступившим вредом истцом не доказано. Вред причинен акционерным обществом, не исполнившим судебное решение о взыскании с него 500 тысяч рублей.

Суд апелляционной инстанции с названным выводом суда первой инстанции не согласился, исходя из следующего.

Материалами дела подтверждено, что взыскатель сообщал приставу о наличии у должника банковского счета. Также установлено, что на этом счете имелись денежные средства в момент возбуждения исполнительного производства и в течение периода времени, достаточного для наложения на них ареста. Доказательства же принятия судебным приставом-исполнителем предусмотренных законодательством об исполнительном производстве мер для обращения взыскания на указанные денежные средства в материалах дела отсутствуют, что свидетельствует о неисполнении им своих обязанностей, ответственность за которое предусмотрена статьями 330 АПК РФ, 1069 ГК РФ.

При рассмотрении данного дела судом первой инстанции также установлено, что исполнительный лист не исполнен, исполнительное производство окончено ввиду отсутствия у должника имущества, то есть взыскатель утратил имевшуюся первоначально возможность удовлетворения своих требований за счет должника. Каких-либо доказательств наличия у акционерного общества иного имущества,

за счет которого возможно исполнение судебных актов, ФССП не представила.

В силу статьи 2 Федерального закона «Об исполнительном производстве» задачей исполнительного производства является правильное и своевременное исполнение судебных актов. Для реализации этой задачи судебный пристав-исполнитель в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» наделен рядом полномочий, которые он вправе и обязан был использовать, с тем чтобы не допустить сокрытия должником имущества, на которое возможно обращение взыскания. Так как в результате неисполнения судебным приставом-исполнителем своих обязанностей упомянутый банковский счет был должником закрыт, а это пристав был обязан и имел возможность предотвратить, и иного имущества у должника не имеется, вывод суда первой инстанции об отсутствии причинно-следственной связи между бездействием судебного пристава-исполнителя и причиненным истцу вредом нельзя считать обоснованным. Вред в виде утраты возможности взыскания долга за счет имущества должника причинен именно вследствие незаконного бездействия судебного пристава-исполнителя.

Вместе с тем из представленной выписки по банковскому счету должника следует, что в рассматриваемый период на счете числилось 250 тысяч рублей, а значит, при надлежащем исполнении судебным приставом-исполнителем своих обязанностей общество с ограниченной ответственностью могло получить по исполнительному листу удовлетворение в сумме 250 тысяч рублей, которая и составляет размер вреда, причиненного истцу судебным приставом-исполнителем. В связи с этим суд апелляционной инстанции требование истца удовлетворил частично.

Рассмотрев другое дело по иску о возмещении Российской Федерацией взыскателю вреда в виде невозможности исполнения судебных актов о взыскании с должника 1 миллиона рублей, причиненного судебным приставом-исполнителем посредством снятия ареста с ликвидного имущества должника и обращения взыскания на векселя,

стоимость которых была явно завышена и в действительности составляла 0 рублей, суд требование истца удовлетворил частично, поскольку экспертизой установлено, что стоимость имущества, с которого судебный пристав-исполнитель снял арест, с учетом фактора принудительной реализации могла составлять не более 700 тысяч рублей.

При этом суд отметил, что Российская Федерация, возместившая причиненный судебным приставом-исполнителем вред и тем самым частично исполнившая обязательство должника, не лишена возможности потребовать от неосновательно обогатившегося за счет ее казны должника возврата соответствующей суммы.

12. Суд постановил, что вред, причиненный исполнением муниципальным унитарным предприятием незаконного предписания органа местного самоуправления, подлежит возмещению муниципальным образованием, а вред, причиненный в результате действий муниципального унитарного предприятия, выходящих за рамки исполнения указанного предписания, — муниципальным унитарным предприятием.

Индивидуальный предприниматель обратился в арбитражный суд с иском к муниципальному образованию и муниципальному унитарному предприятию о возмещении вреда, причиненного в результате демонтажа принадлежащей истцу рекламной конструкции.

В обоснование заявленного требования истец указал, что Комитетом по градостроительству и архитектуре администрации муниципального образования вынесено предписание о демонтаже принадлежащей индивидуальному предпринимателю рекламной конструкции. Во исполнение данного предписания рекламная конструкция демонтирована силами муниципального унитарного предприятия. При проведении работ предприятием повреждены рекламная конструкция и ограждение земельного участка истца. Впоследствии предписание Комитета признано недействительным в судебном порядке.

В счет возмещения вреда истец требовал взыскать с ответчиков расходы на ремонт рекламной конструкции, расходы на ее установку на прежнем месте, расходы на оплату транспортировки рекламной

конструкции от места хранения до места установки, дополнительные расходы на размещение рекламы в период с момента демонтажа конструкции до момента ее восстановления на прежнем месте, расходы на ремонт ограждения.

Решением суда с муниципального образования на основании статьи 1069 ГК РФ взысканы денежные средства в размере расходов предпринимателя на установку рекламной конструкции на прежнем месте и ее транспортировку, а также дополнительных расходов на размещение рекламы. При этом суд указал, что причиненный предпринимателю вред в указанной части подлежит возмещению муниципальным образованием, поскольку, производя демонтаж рекламной конструкции, предприятие исполняло предписание Комитета, в компетенцию которого входит выдача подобных предписаний, и, действуя по его поручению, не знало и не должно было знать о незаконности названного предписания.

Расходы истца на ремонт рекламной конструкции и ограждения земельного участка истца суд на основании статьи 1064 ГК РФ взыскал с муниципального предприятия, поскольку действия предприятия, которыми причинен вред в этой части, выходят за рамки исполнения им предписания Комитета. Из материалов дела следует, что повреждение рекламной конструкции и ограждения при проведении демонтажа произошло вследствие несоблюдения работниками муниципального предприятия правил техники безопасности. Проведение работ по демонтажу тех или иных конструкций входит в круг профессиональной деятельности предприятия, которое является лицом, самостоятельно действующим на рынке соответствующих услуг. Поэтому соблюдение техники безопасности проведения работ, направленных на исполнение данного предприятию Комитетом поручения, не следует рассматривать в качестве входящего в сферу контроля последнего.

13. Причинно-следственная связь между незаконными действиями государственного органа (должностного лица) и негативными последствиями, возникшими в рамках договорных отношений истца с третьим лицом, имеется в случае, если обусловленные незаконными

действиями государственного органа (должностного лица) действия контрагентов соответствовали законодательству и договору.

Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с иском к Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного вследствие распространения федеральным органом исполнительной власти сведений, порочащих его деловую репутацию.

В обоснование своего требования истец указал, что на официальном сайте упомянутого органа в сети Интернет была опубликована информация о проведенной проверке деятельности акционерного общества и низком качестве производимых этим обществом товаров, после чего несколько контрагентов истца расторгли с ним договоры на поставку данных товаров. В результате истец понес убытки в виде неполученных доходов. Впоследствии спорное сообщение было удалено с сайта федерального органа исполнительной власти, поскольку выяснилось, что акционерное общество в нем было упомянуто ошибочно, а соответствующая проверка проводилась в отношении другого лица.

Решением арбитражного суда первой инстанции требование истца удовлетворено, так как суд установил факт распространения сведений федеральным органом исполнительной власти, порочащий характер этих сведений, ошибочность упоминания акционерного общества в спорной публикации, которую этот орган признал, а также тот факт, что договоры поставки расторгнуты именно вследствие опубликования названного сообщения.

Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции отметил следующее.

Суд первой инстанции установил, что контрагенты истца в одностороннем порядке отказались от исполнения заключенных с ним договоров, сославшись на спорную публикацию. Однако вопрос о правомерности таких действий контрагентов судом не исследован.

Согласно статье 310 ГК РФ односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом или договором, если иное не вытекает из закона или существа обязательства.

В соответствии со статьей 523 ГК РФ односторонний отказ от исполнения договора поставки (полностью или частично) или одностороннее его изменение допускаются в случае существенного нарушения договора одной из сторон (абзац четвертый пункта 2 статьи 450 ГК РФ).

Суд не дал оценки тому факту, что контрагенты истца в своих письмах не ссылались на существенное нарушение истцом договоров как на причину их расторжения. Не исследовались судом и тексты договоров, расторгнутых в одностороннем порядке, на предмет наличия в них условий о возможности одностороннего отказа от исполнения обязательств и соответствия фактических обстоятельств данного дела указанным условиям.

Исходя из изложенного, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о недостаточном исследовании судом первой инстанции причинно-следственной связи между сообщением федерального органа исполнительной власти и убытками истца и отправил дело на новое рассмотрение.

В другом деле суд удовлетворил требование истца о возмещении вреда, причиненного незаконным приостановлением налоговым органом расходных операций по банковским счетам общества (в размере неустойки, выплаченной истцом контрагенту за просрочку оплаты товара), в связи с тем, что наличие причинно-следственной связи между незаконными действиями налогового органа и допущенной истцом просрочкой в исполнении обязательства по договору поставки подтверждено материалами дела. Довод Федеральной налоговой службы о недоказанности наличия вреда и его размера отвергнут судом, так как обязанность истца уплатить неустойку за просрочку оплаты товара предусмотрена договором между истцом и его контрагентом.

14. В случае если вред причинен совместными действиями нескольких лиц, в число которых входило должностное лицо государственного органа, объем ответственности Российской Федерации определяется с учетом правил статьи 1080 ГК РФ.

Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с иском к Российской Федерации о возмещении вреда.

В обоснование заявленного требования истец сослался на то, что совместными действиями нескольких лиц, в число которых входил сотрудник налогового органа Б., ему причинен вред. Приговором суда установлено, что Б., действуя по предварительному сговору с Л., Е. и К., использовав свое служебное положение, незаконно изменил сведения об участниках общества, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц, в результате чего Л., Е. и К. произвели вывод активов общества.

В силу статьи 1080 ГК РФ лица, совместно причинившие вред, отвечают перед потерпевшим солидарно. Согласно статье 323 ГК РФ при солидарной обязанности должников кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга. Поскольку в силу статьи 1069 ГК РФ Российская Федерация отвечает за вред, причиненный должностными лицами налоговых органов, истец вправе требовать от Российской Федерации возмещения причиненного ему вреда в полном объеме.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции исходил из следующего.

В приговоре, вынесенном по названному уголовному делу, не определен размер вреда, причиненного обществу непосредственно должностным лицом налогового органа. Ссылка истца на то, что вред подлежит возмещению Российской Федерацией в полном объеме на основании статьи 1080 ГК РФ, судом отклонена как не соответствующая статьям 1069, 1080 ГК РФ. При этом суд указал, что в соответствии с требованиями гражданского законодательства за счет казны Российской Федерации может быть возмещен вред, причиненный непосредственно действиями должностных лиц налоговых органов, но не вред, причиненный вследствие согласованных действий нескольких лиц, лишь одно из которых является должностным лицом федерального органа исполнительной власти. Гражданское



законодательство Российской Федерации не содержит положений о том, что государство несет полную ответственность за вред, причиненный в результате преступления.

Суд апелляционной инстанции оставил решение первой инстанции без изменения, а апелляционную жалобу — без удовлетворения.

Суд кассационной инстанции решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции отменил, указав, что в статье 1080 ГК РФ изложено общее правило о последствиях причинения вреда совместными действиями нескольких лиц, которое подлежит применению во всех случаях совместного причинения вреда, в том числе когда гражданским законодательством определен специальный субъект деликтной ответственности (статьи 1069–1079 ГК РФ) или установлены специальные правила о возмещении того или иного вида вреда (вред жизни или здоровью, моральный вред). Тот факт, что одним из лиц, совместными действиями которых причинен вред, является должностное лицо налогового органа, за незаконные действия которого отвечает Российская Федерация, не исключает применения норм о солидарной ответственности лиц, причинивших вред совместно.

Передавая дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, суд кассационной инстанции указал, что для возмещения вреда в порядке, предусмотренном статьей 1080 ГК РФ, необходимо установить совместный характер действий, в результате которых обществу причинен вред. В частности, о совместном характере таких действий могут свидетельствовать их согласованность, скоординированность и направленность на реализацию общего для всех действующих лиц намерения (умысла).

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**Именем Российской Федерации**  
**РЕШЕНИЕ**

*от 28 ноября 2012 г.*

*№ АКПИ12-1432*

Верховный Суд Российской Федерации в составе:  
судьи Верховного Суда Российской Федерации Петровой Т.А.,  
при секретаре И.,  
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,  
рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по  
заявлению Ф. о признании частично недействующим пункта 9 поряд-  
ка разработки и реализации индивидуальной программы реабилита-  
ции инвалида (ребенка-инвалида) (приложение № 3), утвержденно-  
го приказом Министерства здравоохранения и социального развития  
Российской Федерации от 4 августа 2008 г. № 379н,  
установил:

абзац третий пункта 9 порядка разработки и реализации индивиду-  
альной программы реабилитации инвалида (ребенка-инвалида) (при-  
ложение № 3), утвержденного приказом Министерства здравоохране-  
ния и социального развития Российской Федерации от 4 августа 2008 г.  
№ 379н (далее — Порядок), предусматривает, что замена технических  
средств реабилитации по истечении установленного срока пользова-  
ния в период действия индивидуальной программы реабилитации ин-  
валида (ребенка-инвалида) осуществляется исполнительным органом  
Фонда социального страхования Российской Федерации по месту жи-  
тельства инвалида при наличии заключения об отсутствии противопо-  
казаний к обеспечению инвалида техническим средством реабилита-  
ции, выдаваемого врачебной комиссией медицинской организации,  
оказывающей лечебно-профилактическую помощь инвалиду.

Ф., являясь инвалидом II группы, обратился в Верховный Суд  
Российской Федерации с заявлением о признании недействующим ука-  
занного нормативного положения в части, предписывающей осуществ-  
лять замену технических средств реабилитации по истечении срока

пользования при наличии заключения об отсутствии противопоказаний к обеспечению инвалида техническим средством реабилитации, выдаваемого врачебной комиссией медицинской организации, оказывающей лечебно-профилактическую помощь инвалиду. Заявитель полагает, что пункт 9 Порядка в оспариваемой части противоречит части 2 статьи 7, части 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, статьям 8, 10, 11 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также пунктам 2, 10 Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2008 г. № 240 (далее — Правила обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации), и допускает отказ инвалиду в получении технических средств реабилитации.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее — Минтруд России) в письменных возражениях на заявление указало, что пункт 10 Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации в действующей редакции не предусматривает наличие заключения об отсутствии противопоказаний к обеспечению инвалида (ветерана) техническим средством (изделием), выдаваемого врачебной комиссией медицинской организации, оказывающей лечебно-профилактическую помощь инвалиду (ветерану) (далее — заключение об отсутствии противопоказаний), при замене технического средства (изделия) реабилитации по истечении установленного срока пользования. Данная редакция пункта 10 Правил утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2011 г. № 264. С учетом этого оснований для признания недействующим оспариваемого в части Порядка со дня его утверждения — 4 августа 2008 г. — не имеется.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее — Минюст России) в письменных возражениях на заявление поддержало доводы, изложенные заявителем.

Ф. в судебное заседания не явился, просил рассмотреть дело в его отсутствие.

Выслушав объяснения представителя Минтруда России Б., представителя Минюста России К., оценив оспариваемый нормативный правовой акт на его соответствие федеральному закону и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей заявление удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит заявление подлежащим удовлетворению.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации на основании пункта 2 Правил и в соответствии с пунктом 5.2.94 Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321, приняло оспариваемый в части Порядок. Согласно пункту 5.2.98 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610, компетенция на определение формы, порядка разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации инвалида предоставлена Минтруду России. Оспариваемый в части нормативный акт зарегистрирован в Минюсте России 27 августа 2008 г., регистрационный № 12189, опубликован в «Российской газете» 27 августа 2008 г., № 190.

Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» устанавливает, что технические средства реабилитации предоставляются инвалидам по месту их жительства уполномоченными органами в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации, а также иными заинтересованными организациями (часть четырнадцатая статьи 11.1).

Во исполнение данной нормы Правительством Российской Федерации утверждены Правила обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации.

Пункт 10 указанных Правил в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого акта, предусматривал, что замена технического средства (изделия) по истечении установленного срока пользования осуществляется по решению уполномоченного органа на основании поданного инвалидом (ветераном) либо лицом, представляющим его интересы, заявления при наличии заключения об отсутствии противопоказаний (абзац второй). Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2011 г. № 264 данная норма Правил изложена в новой редакции, которая исключает требование о наличии данного заключения.

Пункт 9 Порядка в оспариваемой заявителем части воспроизводит положение ранее действовавшей редакции абзаца второго пункта 10 Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и предусматривает в качестве обязательного условия замены технических средств реабилитации по истечении установленного срока пользования наличие заключения об отсутствии противопоказаний.

Следовательно, оспариваемое в части нормативное предписание Порядка противоречит абзацу второму пункта 10 Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации в редакции от 8 апреля 2011 г.

Федерального закона, устанавливающего иные правила обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации по истечении установленного срока пользования, не имеется.

С учетом изложенного оспариваемая в части норма, предусматривающая требование о наличии заключения об отсутствии противопоказаний для осуществления исполнительным органом Фонда социального страхования Российской Федерации по месту жительства инвалида замены технических средств реабилитации по истечении установленного срока пользования в период действия индивидуальной программы реабилитации инвалида (ребенка-инвалида), ограничивает право инвалида на получение технических средств реабилитации, в связи с этим она подлежит признанию недействующей.

Требование заявителя о признании оспариваемого в части Порядка недействующим со дня его принятия не подлежит удовлетворению, поскольку решение суда общей юрисдикции, которым нормативный правовой акт признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением его недействительности и отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению.

Таким образом, пункт 9 Порядка в оспариваемой части следует признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Государственная пошлина, от уплаты которой Ф. как инвалид II группы освобожден на основании подпункта 2 пункта 2 статьи 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с частью 1 статьи 103 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации подлежит взысканию в федеральный бюджет с Минтруда России.

Руководствуясь статьями 194–199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление Ф. удовлетворить.

Признать недействующим и не подлежащим применению со дня вступления настоящего решения суда в законную силу пункт 9 Порядка разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации инвалида (ребенка-инвалида) (приложение № 3), утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 4 августа 2008 г. № 379н, в части, предусматривающей требование о наличии заключения об отсутствии противопоказаний к обеспечению инвалида техническим средством реабилитации, выдаваемого врачебной комиссией медицинской организации, оказывающей лечебно-профилактическую помощь инвалиду, для

осуществления исполнительным органом Фонда социального страхования Российской Федерации по месту жительства инвалида замены технических средств реабилитации по истечении установленного срока пользования в период действия индивидуальной программы реабилитации инвалида (ребенка-инвалида).

Взыскать с Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в федеральный бюджет государственную пошлину в размере 3000 (три тысячи) рублей (счет № 401 018 108 000 000 100 41, банк — Отделение 1 Московского ГТУ Банка России, г. Москва, БИК 044 583 001, получатель — УФК по г. Москве (для ИФНС России № 4 по г. Москве), ИНН 770 405 8987, КПП 770 401 001, ОКАТО 452 865 52 000, КБК 182 108 030 200 110 001 10, наименование платежа «Государственная пошлина по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации»).

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  
Т.А. ПЕТРОВА

## **ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Именем Российской Федерации**

### **РЕШЕНИЕ**

*от 17 ноября 2008 г.*

*№ ГКПИ08-1811*

Верховный Суд Российской Федерации в составе:  
судьи Верховного Суда Российской Федерации Н.К. Толчеева,  
при секретаре К.О. Огневой,  
с участием прокурора А.В. Федотовой,  
рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по  
заявлению Ильина Игоря Александровича о признании недействую-  
ющей Инструкции федеральной фельдъегерской связи, утвержден-  
ной Приказом Государственной фельдъегерской службы Российской  
Федерации от 26 июня 2000 г. № 08,

установил:

И.А. Ильин, бывший сотрудник Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации по г. Петрозаводску, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об оспаривании Инструкции федеральной фельдъегерской связи, утвержденной Приказом Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации от 26 июня 2000 г. № 08, фактически выражая несогласие с разделом VI, регулирующим порядок расчета рабочего времени фельдъегерского состава при выполнении служебных командировок. Заявитель указал на то, что в связи с применением данной Инструкции ему была произведена оплата времени нахождения в служебной командировке в меньшем размере, чем предусмотрено действующим законодательством. Считает Инструкцию незаконной, как не прошедшую государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Заявитель в судебное заседание, о котором извещен надлежащим образом, не явился, причин неявки суду не сообщил.

Представитель Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации (ГФС России) Е.Б. Подгорнова заявленное



требование не признала, пояснив, что ГФС России на момент издания оспариваемого акта не являлась нормотворческим органом, поэтому издаваемые ею акты не подлежали государственной регистрации.

Выслушав объяснения представителя заинтересованного лица, исследовав представленные документы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Федотовой, полагавшей признать раздел VI оспариваемой Инструкции недействующим, Верховный Суд Российской Федерации считает Инструкцию в части указанного раздела подлежащей признанию недействующей по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, 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.

Раздел VI Инструкции федеральной фельдъегерской связи, утвержденной Приказом Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации от 26 июня 2000 г. № 08, определяет порядок расчета рабочего времени фельдъегерского состава при выполнении служебных командировок. Данным разделом установлены обязательные правила для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование особенностей труда фельдъегерского состава.

Следовательно, положения раздела VI Инструкции носят нормативный характер, затрагивают права и обязанности работников фельдъегерской связи. В этой связи независимо от того, что Инструкция содержит сведения, составляющие государственную тайну, она подлежала государственной регистрации.

Полномочия Государственной фельдъегерской службы, предусмотренные на день издания оспариваемого акта пунктом 6 Положения о ней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 1995 г. № 782, по установлению порядка приема и доставки перевозимой по фельдъегерским маршрутам корреспонденции, ее предельные нормы и виды (пакетная, грузовая, с объявленной ценностью) не давали права включать в изданный по этим вопросам акт нормы, регулирующие особенности расчета рабочего времени фельдъегерского состава при выполнении служебных командировок.

Не свидетельствует о законности раздела VI Инструкции и то обстоятельство, что Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1485 «О Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации» ГФС России было предоставлено полномочие по изданию нормативных правовых актов, поскольку такие акты федеральным органом исполнительной власти должны издаваться в пределах компетенции и с соблюдением установленного порядка.

Из представленных суду доказательств видно, что положения Инструкции федеральной фельдъегерской связи, затрагивающие трудовые права сотрудников, воспринимаются в качестве обязательных норм, и Инструкция в этой части применяется на практике, в том числе судами, как нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти.

При таком положении в соответствии с частью 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ раздел VI Инструкции подлежит признанию недействующим со дня его издания.

Руководствуясь статьями 194–199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление Ильина Игоря Александровича удовлетворить. Инструкцию федеральной фельдъегерской связи, утвержденную Приказом Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации

Федерации от 26 июня 2000 г. № 08, в части раздела VI, регулирующего порядок расчета рабочего времени фельдъегерского состава при выполнении служебных командировок, признать недействующей со дня издания.

Решение может быть обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение 10 дней со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации  
Н.К. ТОЛЧЕЕВ

**ОСПАРИВАНИЕ ГРАЖДАНАМИ  
И ОРГАНИЗАЦИЯМИ НОРМАТИВНЫХ  
ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ  
И АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ**

Распространяется бесплатно.

Технический редактор Стручалина А.Г.  
Корректор Шешеня Н.М.  
Компьютерная верстка Назаров С.А.

Формат: 60х90/16.

Печать офсетная, бумага — 80 г/м<sup>2</sup>

Тираж 5000 экз.

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа».