ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ14-1093

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 18 декабря 2014 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Березиной А.В.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению садоводческого некоммерческого товарищества «Луч» о признании недействующими Временных методических рекомендаций по оценке соразмерной платы за сервитут, утвержденных Федеральной службой земельного кадастра России 17 марта 2004 г.,

установил:

руководителем Федеральной службы земельного кадастра России (далее – Росземкадастр) 17 марта 2004 г. утверждены Временные методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут (далее – Временные рекомендации).

Садоводческое некоммерческое товарищество «Луч» (далее – СНТ «Луч») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании полностью недействующими Временных рекомендаций со дня их утверждения, ссылаясь на то, что оспариваемый правовой акт содержит все признаки нормативного акта, затрагивает права, свободы и обязанности граждан, однако официально не опубликован и не прошел обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, в связи с чем не подлежит применению согласно части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». По мнению заявителя, порядок расчета величины платы за сервитут, разработанный и установленный Временными рекомендациями, противоречит положениям Гражданского и Земельного кодексов Российской Федерации, ухудшает положение собственника земельного участка, обремененного сервитутом, по сравнению с законодательными положениями. Оспариваемый акт применялся судами при разрешении гражданских споров, в том числе был применен в отношении заявителя при разрешении спора с его участием.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) и Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России), привлеченные к участию в деле в качестве заинтересованных лиц, в письменных возражениях на заявление указали на то, что Временные рекомендации утверждены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах компетенции, определенной в Положении о Федеральной службе земельного кадастра России, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 г. № 22 (подпункт 8 пункта 7). Временные рекомендации не противоречат действующему законодательству, поскольку не содержат правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение при урегулировании общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих, носят рекомендательный характер, права, свободы и законные интересы заявителя не нарушают.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), привлеченного к участию в деле на основании статьи 47 ГПК РФ для дачи заключения, Балоян К.Т. пояснил, что Временные рекомендации не представлялись в Минюст России на государственную регистрацию в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, и не представлены до настоящего времени по запросу Минюста России. Между тем фактическое содержание указанного акта не соответствует его наименованию, поскольку отдельные разделы сформулированы в виде нормативных предписаний и не имеют рекомендательного характера (в частности, раздел II «Оценка соразмерной платы за сервитут», пункты 2.1–2.5). Исходя из правовой природы методические рекомендации не могут содержать нормативные предписания.

Выслушав объяснения представителей СНТ «Луч» Александровой Р.Т. и Шикунова Р.В., возражения представителя заинтересованных лиц Смолина П.А., изучив материалы дела, заслушав заключение представителя Минюста России, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Степановой Л.Е., полагавшей требование заявителя удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит заявление подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

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

В соответствии с пунктами 8–10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер (далее именуются – нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения – издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, который издается еженедельно. Официальным также является указанный бюллетень, распространяемый в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также федеральными органами государственной охраны. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, установлено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие

государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10). Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11). Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут (пункт 19).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 9 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке 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 урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Временные рекомендации утверждены Федеральной службой земельного кадастра России в пределах полномочий, предоставленных ей в соответствии с подпунктом 8 пункта 7 Положения о Федеральной службе земельного кадастра России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 г. № 22, действовавшим в период их издания.

Временные рекомендации состоят из нескольких разделов, содержат определения понятий: сервитут, частный сервитут, публичный сервитут, соглашение о сервитуте, соразмерная плата за сервитут, оценка соразмерной платы за сервитут; устанавливают порядок определения оценки соразмерной платы за сервитут, размера реального ущерба, размера упущенной выгоды, размера убытков, причиненных досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами. При этом положения разделов II–V сформулированы в виде нормативных предписаний, а пункты 2.1 и 2.5 имеют обязательный характер, затрагивают права собственников и пользователей земельных участков, которыми могут быть и граждане. Срок действия оспариваемого акта не установлен.

Таким образом, Временные рекомендации имеют все признаки нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности граждан, в связи с чем подлежали регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию.

Между тем в нарушение приведенных выше норм Конституции Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации Временные рекомендации не прошли государственную регистрацию в Минюсте России и не были официально опубликованы в установленном порядке.

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

С учетом изложенного требование заявителя о признании Временных рекомендаций недействующими подлежит удовлетворению.

Руководствуясь статьями 194, 195, 198, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление садоводческого некоммерческого товарищества «Луч» удовлетворить.

Признать недействующими Временные методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут, утвержденные Федеральной службой земельного кадастра России 17 марта 2004 г., со дня вступления решения суда в законную силу.

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 А.М. Назарова