



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ14-576

## РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 июля 2014 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.  
Степанищеве А.В.  
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Панина А. [REDACTED], П. [REDACTED] о признании недействующим пункта 74 Методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных приказом Министерства регионального развития Российской Федерации и Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 мая 2006 г. № 58/403,

### установил:

приказом Министерства регионального развития Российской Федерации и Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 мая 2006 г. № 58/403 утверждены Методические рекомендации по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – Методические рекомендации), пунктом 74 которых предусмотрено, что если помимо заявителя и членов его семьи по месту жительства в данном жилом помещении зарегистрированы иные граждане, то при определении расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг заявителя и членов его семьи применяется региональный стандарт нормативной площади жилого помещения, приходящийся на одного члена семьи, численность которой принимается равной количеству всех граждан, зарегистрированных в данном жилом помещении по месту жительства, независимо от их основания проживания и наличия или отсутствия у них самостоятельного права на субсидию.

Панин А.П., являющийся пенсионером по старости и собственником 2/3 доли жилого помещения в многоквартирном доме, расположенном в г. Братске Иркутской области, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании пункта 74 Методических рекомендаций недействующим. В заявлении указано, что в оспариваемой части Методические рекомендации противоречат части 3 статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации, статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, Правилам предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761, и лишают Панина А.П. права на предоставление субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Заявитель просил о рассмотрении дела в его отсутствие.

Министерство регионального развития Российской Федерации в письменных возражениях указало, что Методические рекомендации приняты данным Министерством совместно с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации в пределах имевшихся у них полномочий и не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и интересы заявителя не нарушают. Представитель Минрегиона России Кургинян С.А. также пояснила суду, что после издания Указа Президента Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 819 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» Минрегион России не вправе вносить в оспариваемый акт какие-либо изменения.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, осуществляющее в настоящее время функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства, в возражениях указало, что требование заявителя не подлежит удовлетворению, так как Методические рекомендации не являются нормативным правовым актом, не затрагивают права, свободы и законные интересы граждан и организаций и разработаны исключительно для оказания методической помощи соответствующим органам. Данная позиция поддержана в судебном заседании представителем Министерства Непомнящим А.Ю.

Представитель Министерства труда и социального развития Российской Федерации Сарвадий М.В. пояснила суду, что в рамках своей компетенции данное Министерство вправе давать разъяснения исключительно по вопросам, связанным с определением совокупного дохода семьи получателя субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Пункт 74 Методических рекомендаций ни по его буквальному смыслу, ни по его толкованию в правоприменительной практике не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает права заявителя.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации, привлеченного к участию в деле на основании статьи 47 ГПК РФ для дачи

заключения, Симочкина Н.И. полагала, что приказ об утверждении Методических рекомендаций подлежит отмене. Правовая экспертиза Методических рекомендаций показала, что положения указанного акта сформулированы в виде нормативных предписаний (в частности, пункты 4, 5, 13, 14, 37, 44–47, 112, 118, 120, 121). Таким образом, название акта не соответствует его содержанию, поскольку исходя из правовой природы Методические рекомендации не могут содержать нормативные предписания. Кроме того, законодательством Российской Федерации утверждение нормативного правового акта по данному вопросу Министерством регионального развития Российской Федерации и Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации не предусмотрено. В пункте 74 Методических рекомендаций содержатся нормативные предписания, не установленные Жилищным кодексом Российской Федерации и Правилами предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Выслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, изучив материалы дела и заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей требование заявителя удовлетворить, суд находит заявление Панина А.П. 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 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.

Содержание пункта 74 Методических рекомендаций, утвержденных совместно двумя федеральными органами исполнительной власти, свидетельствует о том, что в нем сформулированы правовые положения (правила), регламентирующие определение расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданина и членов его семьи, которые подлежат применению при установлении права на субсидию и расчете ее

размера. При этом численность семьи гражданина принимается равной количеству всех граждан, зарегистрированных в жилом помещении по месту жительства, независимо от их основания проживания и наличия или отсутствия у них самостоятельного права на субсидию. Данные положения безусловно затрагивают права граждан, поскольку касаются реализации ими права на субсидии, предусмотренного статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Следовательно, акт, содержащий оспариваемые положения, подлежал регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальному опубликованию. Кроме того, эти требования должны были быть соблюдены в связи с тем, что Методические рекомендации имеют межведомственный характер.

Исходя из части третьей статьи 246 ГПК РФ при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований. По настоящему делу установлено, что в нарушение приведенных выше норм Конституции Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации Методические рекомендации перед введением их в действие не прошли государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и не были официально опубликованы в установленном порядке, в связи с чем их положения не могут считаться вступившими в силу и служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

Согласно разъяснению пункта 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «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 Методических рекомендаций в оспариваемой части недействующими подлежит удовлетворению без исследования других обстоятельств по делу со дня принятия.

Руководствуясь статьями 194–199, 253 ГПК РФ, Верховный Суд Российской Федерации

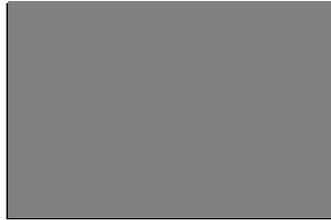
**решил:**

заявление Панина А. [ ] П. [ ] удовлетворить.

Признать недействующим со дня принятия пункт 74 Методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных приказом Министерства регионального развития Российской Федерации и Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 мая 2006 г. № 58/403.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его изготовления судом в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



В.Ю. Зайцев