

Сообщение о решении Приморского краевого суда, признающего недействующим муниципальный правовой акт города Владивостока в части

Решением Приморского краевого суда от 23.09.2016 признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 4.2 Муниципального правового акта города Владивостока от 07.02.2006 № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке» в части слов «при предъявлении документов на их изготовление (приобретение)».

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного суда Российской Федерации от 01.02.2017 решение Приморского краевого суда от 23.09.2016 оставлено без изменения.

Р Е Ш Е Н И Е
Именем Российской Федерации

КОПИЯ

23 сентября 2016 года

город Владивосток

Приморский краевой суд в составе:
председательствующего судьи Ровенко П.А.
при секретаре Половове А.С.

с участием прокурора отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Приморского края Неплюевой Екатерины Николаевны, представителя Думы города Владивостока Штрикуль Натальи Александровны, представителя Администрации города Владивостока Тютюгина Вячеслава Владимировича

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Приморского края Медведева Р.Ф. в интересах неопределённого круга лиц о признании не действующим со дня вступления решения суда в законную силу пункта 4.2 Муниципального правового акта города Владивостока от 7 февраля 2006 года № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», принятого решением Думы города Владивостока от 31 января 2006 года, в части слов «при предъявлении документов на их изготовление (приобретение)»

у с т а н о в и л:

Решением Думы города Владивостока от 31 января 2006 года № 177 принят Муниципальный правовой акт города Владивостока № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», который 7 февраля 2006 года был подписан главой города Владивостока (далее – Положение).

Указанное Положение вступило в силу со дня его официального опубликования в печатном издании – «Вестнике Думы города Владивостока» 17 февраля 2006 года (№ 20).

Согласно пункту 4.2 Положения (действующему в редакции Муниципального правового акта города Владивостока от 19 ноября 2008 года № 83-МПА) надмогильные сооружения устанавливаются (или заменяются) только по письменному обращению ответственного за захоронение лица при предъявлении документов на их изготовление (приобретение).

3 августа 2016 года заместитель прокурора Приморского края Медведев Р.Ф. обратился в Приморский краевой суд в интересах неопределённого круга лиц в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) с административным иском о признании не действующим со дня вступления решения суда в

законную силу пункта 4.2 Положения, в части слов «при предъявлении документов на их изготовление (приобретение)», указав в обоснование своих требований, что, поскольку указанная норма не определяет исчерпывающий перечень документов, который необходимо представить заинтересованному лицу для получения разрешения на установку (замену) надмогильного сооружения, имеющаяся правовая неопределённость создаёт предпосылки для коррупционных действий со стороны сотрудников специализированной службы – Муниципального унитарного предприятия г. Владивостока «Некрополь» (далее – МУП «Некрополь») и служит основанием для обращения в органы прокуратуры граждан по вопросу [необоснованного истребования у них различных документов для установки (замены) надмогильных сооружений. По мнению заместителя прокурора Приморского края, оспариваемые им положения нормативного правового акта представительного органа муниципального образования противоречат требованиям действующего законодательства о противодействии коррупции, предусматривают трудновыполнимые и обременительные требования для ответственных за захоронения лиц в связи с тем, что специализированная служба вправе запросить у данных лиц любые документы для принятия положительного решения об установке (замене) надмогильного сооружения. 8 июня 2016 года прокурор города Владивостока Малюков В.А. направлял в Думу города Владивостока требование № 86-1-2016, в котором указывал на необходимость внесения изменений в пункт 4.2 Положения, однако на заседании Думы города Владивостока, которое состоялось 23 июня 2016 года, соответствующее требование было отклонено.

Определением судьи Приморского краевого суда от 24 августа 2016 года, вынесенным по результатам подготовки настоящего административного дела к судебному заседанию в соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 135 КАС РФ, к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечена Администрация города Владивостока.

В судебном заседании участвующий в деле прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Приморского края Неплюева Е.Н. требования административного искового заявления поддержала в полном объёме, дополнительно пояснив, что правовая неопределённость содержания пункта 4.2 Положения в части слов «при предъявлении документов на их изготовление (приобретение)», приводит к неоднозначному толкованию данной нормы, следовательно, указанная оспариваемая часть пункта 4.2 Положения должна быть признана недействующей, поскольку суд не вправе устранять существующую неопределённость путём внесения изменений в данный нормативный правовой акт.

Представитель Думы города Владивостока Штрикуль Н.А. в судебном заседании просила суд отказать в удовлетворении административного искового заявления, пояснив, что в силу положений действующего законодательства установить конкретный перечень документов, которые должны предъявляться заинтересованным лицом для установки (замены)

надмогильного сооружения, не представляется возможным. Пункт 4.2 Положения не предусматривает каких-либо трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам или организациям. По мнению представителя административного ответчика, под документами, которые необходимо предъявить специализированной службе для решения вопроса об установке (замене) надмогильного сооружения, следует понимать договор купли-продажи соответствующего сооружения, товарный или кассовый чек либо иной документ, подтверждающий его приобретение. Расширительному толкованию понятие «документы на изготовление (приобретение)» не подлежит. Дополнительно представитель Думы города Владивостока суду пояснила, что МУП «Некрополь» не наделялось правом устанавливать перечень документов, который необходимо предъявить заинтересованному лицу для установки (замены) надмогильного сооружения, в то же время, данное муниципальное унитарное предприятие является специализированной службой по вопросам похоронного дела города Владивостока и именно оно принимает решение по поступившим заявлениям об установке (замене) надмогильных сооружений на кладбищах города Владивостока.

Представитель Администрации города Владивостока Тютюгин В.В. в судебном заседании также просил суд отказать в удовлетворении административного искового заявления заместителя прокурора Приморского края, пояснив, что надмогильные сооружения (памятники, ограды, цветники, цоколи склепов и другие) могут быть установлены ответственными за захоронение лицами в границах отведенного земельного участка с соблюдением необходимых требований. Исходя из системного толкования положений действующего гражданского, санитарно-эпидемиологического законодательства и законодательства об охране окружающей среды, для установки (замены) надмогильных сооружений в специализированную службу по вопросам похоронного дела, которой в городе Владивостоке является МУП «Некрополь», необходимо предоставить: доказательства принадлежности захоронения лицу, осуществляющему установку надмогильного сооружения (в том числе, удостоверение на захоронение, выдаваемое специализированной службой по вопросам похоронного дела, свидетельство о смерти захороненного); сведения и документы о лице, осуществившем изготовление надмогильного сооружения, которое несёт ответственность за радиационную безопасность изделия для памятников из керамики, керамогранита, природного или искусственного камня (форма «БО-13(01) ритуал»); гражданско-правовой договор на изготовление надмогильного сооружения; сведения о радиационной безопасности устанавливаемого надмогильного сооружения, включая протокол радиационного контроля, составленный в отношении такого сооружения, и сопроводительную документацию на него. Таким образом, пункт 4.2 Положения, предусматривающий необходимость предъявления в специализированную службу указанных выше документов на изготовление (приобретение) надмогильных сооружений, соответствует требованиям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

Непосредственно МУП «Некрополь» не наделялось правом установления перечня документов, необходимых для принятия положительного решения по вопросу установки (замены) надмогильных сооружений. Приказ данного муниципального унитарного предприятия от 11 февраля 2009 года № 21, которым определён перечень таких документов, в установленном порядке прокурором города Владивостока не опротестовывался и в суде не оспаривался. В то же время, само содержание указанного приказа в целом соответствует позиции Администрации города Владивостока.

Выслушав объяснения прокурора отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Приморского края Неплюевой Е.Н., представителя Думы города Владивостока Штрикуль Н.А. и представителя Администрации города Владивостока Тютюгина В.В., исследовав имеющиеся в деле доказательства, суд приходит к выводу о необходимости удовлетворения заявленных административных исковых требований по следующим основаниям.

В силу положений частей 1, 2 статьи 39, части 3 статьи 208 КАС РФ заместитель прокурора Приморского края вправе обратиться в Приморский краевой суд в интересах неопределённого круга лиц с административным исковым заявлением об оспаривании нормативного правового акта представительного органа муниципального образования.

Согласно статье 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.

В соответствии с частью 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Пункт 1 статьи 17, пункты 1, 4 статьи 18 и пункт 2 статьи 25 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусматривают, что органы местного самоуправления устанавливают правила содержания мест погребения, определяют порядок деятельности общественных кладбищ, а также организацию похоронного дела, включая создание специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Из содержания статьи 6 Закона Приморского края от 23 декабря 2005 года № 332-КЗ «О погребении и похоронном деле в Приморском крае» следует, что органы местного самоуправления свои полномочия в сфере погребения и похоронного дела осуществляют в соответствии с действующим законодательством.

31 января 2006 года Решением Думы города Владивостока № 177 принят Муниципальный правовой акт города Владивостока № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», который 7 февраля 2006 года был подписан главой города Владивостока и вступил в законную силу со дня его официального опубликования в печатном издании – «Вестнике Думы города Владивостока» 17 февраля 2006 года (№ 20).

В изначальной редакции пункт 4.2 Положения предусматривал, что надмогильные сооружения устанавливаются (или заменяются) только с разрешения специализированной службы по письменному обращению ответственного за захоронение лица при предъявлении документов на их изготовление (приобретение).

Позже, Муниципальным правовым актом города Владивостока от 19 ноября 2008 года № 83-МПА (официально опубликован в «Вестнике Думы города Владивостока» 19 ноября 2008 года, № 12) из пункта 4.2 Положения были исключены слова «с разрешения специализированной службы».

Под термином «ответственное за захоронение лицо» пункт 1.3 Положения определяет близкого родственника умершего (в первую очередь супруг, дети, родители, во вторую – внуки, бабушка, дедушка) или лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение, а под термином «специализированная служба по вопросам похоронного дела» - организацию, определенную правовым актом главы города Владивостока для погребения умершего и оказания услуг по погребению умершего, а также оказания всего комплекса ритуальных услуг.

Постановлением Администрации города Владивостока от 3 октября 2000 года № 1836 (в редакции Постановления главы Администрации города Владивостока от 20 марта 2006 года № 317) МУП «Некрополь» было наделено статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела города Владивостока и оставалось таковым вплоть до дня рассмотрения дела в суде (изданное 15 сентября 2016 года Постановление Администрации города Владивостока № 2724, признавшее утратившим силу Постановление Администрации города Владивостока от 3 октября 2000 года № 1836, до 23 сентября 2016 года официально опубликовано не было, в связи с чем, в силу не вступило).

Как следует из материалов дела, несмотря на изменения, внесённые в пункт 4.2 Положения Муниципальным правовым актом города Владивостока от 19 ноября 2008 года № 83-МПА, письменные обращения ответственных за захоронение лиц и приложенные к ним документы после ноября 2008 года рассматривались специализированной службой по вопросам похоронного

дела, которая выдавала (либо отказывала в выдаче) разрешений на выполнение работ по установке (замене) надмогильных сооружений.

Указанные обстоятельства подтверждаются материалами проверки, проведённой прокуратурой Приморского края по обращению депутата Законодательного Собрания Приморского края Самсонова А.А. от 12 мая 2016 года, приказом директора МУП «Некрополь» от 11 февраля 2009 года № 21, которым утверждён перечень документов, необходимых для получения разрешения на выполнение работ по установке памятников, а также объяснениями представителей Думы города Владивостока и Администрации города Владивостока, данными в судебном заседании.

В то же время, проанализировав содержание пункта 4.2 Положения, суд приходит к выводу, что Дума города Владивостока фактически не определила перечень документов, которые необходимо представить ответственному за захоронение лицу для получения разрешения на установку (замену) надмогильного сооружения.

По мнению представителя Думы города Владивостока, изложенному в судебном заседании, к числу таких документов необходимо отнести лишь договор купли-продажи надмогильного сооружения, товарный (кассовый) чек или иные документы, подтверждающие приобретение такого сооружения.

В свою очередь, по мнению представителя Администрации города Владивостока, термин «документы на изготовление (приобретение) надмогильного сооружения» включает в себя: доказательства принадлежности захоронения лицу, осуществляющему установку надмогильного сооружения (в том числе, удостоверение на захоронение, выдаваемое специализированной службой по вопросам похоронного дела, свидетельство о смерти захороненного); сведения и документы о лице, осуществившем изготовление надмогильного сооружения, которое несёт ответственность за радиационную безопасность изделия для памятников из керамики, керамогранита, природного или искусственного камня (форма «БО-13(01) ритуал»); гражданско-правовой договор на изготовление надмогильного сооружения; сведения о радиационной безопасности надмогильного сооружения, включая протокол радиационного контроля, составленный в отношении этого сооружения, и сопроводительную документацию на него. Именно данные документы необходимо представить в специализированную службу по вопросам похоронного дела для установки (замены) надмогильного сооружения.

Из материалов прокурорской проверки, проведённой по обращениям граждан по фактам необоснованного истребования сотрудниками МУП «Некрополь» документов для получения разрешения на установку (замену) надмогильных сооружений, следует, что, поскольку органами местного самоуправления перечень соответствующих документов не установлен, директор МУП «Некрополь» приказом от 11 февраля 2009 года № 21 самостоятельно определил, что для получения разрешения на выполнение работ на кладбищах города Владивостока по установлению (замене) памятников заинтересованное лицо должно представить: свидетельство о

смерти захороненного, договор на изготовление памятника, форму БО-13-01 на изготовление памятника, протокол ЦСЭС о соблюдении норм радиационной безопасности.

В данном случае и Администрация города Владивостока и специализированная служба по вопросам похоронного дела считают обязательным для соответствующего заявителя предоставление протокола радиационного контроля (протокола ЦСЭС о соблюдении норм радиационной безопасности) в отношении надмогильного сооружения.

Между тем действующее законодательство не использует понятия «протокол ЦСЭС о соблюдении норм радиационной безопасности», тогда как составление в порядке, предусмотренном законодательством о радиационном контроле и радиационной безопасности, протокола радиационного контроля в отношении каждого надмогильного сооружения не является обязательным.

Напротив, по общему правилу, приведённому в пункте 5.1.15 СП 2.6.1.2612-10 «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99/2010)», утверждённых Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 26 апреля 2010 года № 40, контроль за содержанием природных радионуклидов в строительных материалах и изделиях осуществляет не потребитель, а производитель, который должен иметь положительное санитарно-эпидемиологическое заключение органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Кроме того, отнесённое Администрацией города Владивостока к числу документов, которые необходимо предоставить ответственному за захоронение лицу во исполнение пункта 4.2 Положения, удостоверение (паспорт) на захоронение, не указывалось в приказе МУП «Некрополь» от 11 февраля 2009 года № 21.

Таким образом, созданная пунктом 4.2 Положения правовая неопределённость относительно перечня документов, которые необходимо представить ответственному за захоронение лицу для получения возможности установить (заменить) надмогильное сооружение, устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, а также возможность необоснованного возложения на заинтересованных лиц дополнительных трудновыполнимых и (или) обременительных требований.

Применяя положения части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ), заместитель прокурора Приморского края верно указал в административном исковом заявлении на наличие коррупциогенного фактора в пункте 4.2 Положения, что явилось основанием для направления 8 июня 2016 года в порядке частей 1, 2, 3 статьи 4 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ в Думу города Владивостока требования № 86-1-2016 об изменении муниципального нормативного правового акта, которое было рассмотрено на заседании

данного представительного органа муниципального образования, состоявшемся 23 июня 2016 года, и отклонено.

В соответствии с разъяснениями, приведёнными в пункте 25 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», проверяя содержание оспариваемого нормативного правового акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем obligations в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

В своих Постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно отмечал, что правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом (части 1 и 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации), такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, её единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения, а значит – к нарушению принципов равенства всех перед законом и верховенства закона (Постановления от 31 марта 2015 года № 6-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П и от 21 января 2010 года № 1-П).

В данном случае суд приходит к выводу, что пункт 4.2 Положения в оспариваемой части не соответствует требованиям формальной определенности, вызывает неоднозначное толкование, следовательно, он подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда в законную силу в части слов «при предъявлении документов на их изготовление (приобретение)».

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Принимая решение об удовлетворении административного искового заявления заместителя прокурора Приморского края, суд, с учётом положений пункта 2 части 4 статьи 215 КАС РФ, считает необходимым обязать Думу города Владивостока в течение одного месяца со дня вступления решения

суда в законную силу опубликовать настоящее решение суда в официальном печатном издании, в котором был опубликован оспоренный нормативный правовой акт, - «Вестнике Думы города Владивостока».

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175, 178, 179, 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

р е ш и л:

административное исковое заявление заместителя прокурора Приморского края Медведева Р.Ф. об оспаривании в части нормативного правового акта представительного органа муниципального образования удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 4.2 Муниципального правового акта города Владивостока от 7 февраля 2006 года № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», принятого решением Думы города Владивостока от 31 января 2006 года, в части слов «при предъявлении документов на их изготовление (приобретение)».

Обязать Думу города Владивостока опубликовать настоящее решение суда в официальном печатном издании представительного органа местного самоуправления – «Вестнике Думы города Владивостока» в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

На решение суда могут быть поданы апелляционные жалобы, апелляционное представление в Судебную коллегия по административным дела Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий




• КОПИЯ ВЕРНА	
подпись судьи	
секретарь судебного заседания	
А. С. Попова	(Ф.И.О., подпись)
28. 03	20 16 г.