



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 11-АПГ17-10

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

7 июня 2017 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Инвест» о признании недействующими пунктов 8.1.4, 8.1.4.1, 8.2.1, 8.6.2, 8.6.4 Правил благоустройства территории муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района, утверждённых решением Совета города Зеленодольска от 26 мая 2014 года № 251,

по апелляционной жалобе Совета города Зеленодольска Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан на решение Верховного Суда Республики Татарстан от 25 января 2017 года, которым административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Инвест» удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., возражения на апелляционную жалобу представителя общества с ограниченной ответственностью «Инвест» Осипова А.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Совета города Зеленодольска Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 26 мая 2014 года № 251 утверждены Правила благоустройства территории муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан (далее – Правила), которые опубликованы вместе с указанным решением в газете «Зеленодольская правда» от 30 мая 2014 года № 39 (14459) и действуют в редакции решения Совета города Зеленодольска от 8 августа 2016 года № 80.

С целью осуществления правового регулирования общественных отношений в сфере благоустройства территории соответствующего муниципального образования Правилами в пункте 1.4 определено понятие «прилегающая территория», под которой понимается территория общего пользования, расположенная на расстоянии не менее пяти метров от границ земельных участков, иных объектов недвижимости, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, актами органов местного самоуправления.

В пунктах 8.1.4, 8.1.4.1 Правил установлены параметры определения границ прилегающей территории применительно к землепользованию, а также к отдельно стоящим зданиям, строениям и сооружениям.

Пункт 8.2.1 Правил предписывает физическим и юридическим лицам, независимо от их организационно-правовых форм, обеспечивать своевременную и качественную очистку и уборку принадлежащих им на праве собственности или ином вещном праве земельных участков, а также закрепленной, прилегающей территории в соответствии с действующим законодательством и муниципальными правовыми актами.

Пунктом 8.6.2 Правил на юридических и физических лиц возложена обязанность по обеспечению на отведённых, закреплённых и прилегающих территориях сохранности существующих зелёных насаждений и квалифицированный уход за ними согласно агротехническим правилам, прописаны конкретные обязательные мероприятия по исполнению данной обязанности.

В пункте 8.6.4 Правил установлены обязанности для лиц, указанных в пунктах 8.6.1 и 8.6.2 Правил, по обеспечению своевременного проведения всех необходимых агротехнических мероприятий, осуществлению обрезки, вырубки сухостоя и аварийных деревьев, вырезки сухих и поломанных сучьев, вырезки веток, ограничивающих видимость технических средств регулирования дорожного движения, по доведению до сведения органов местного самоуправления обо всех случаях массового появления вредителей

и болезней и принятию мер борьбы с ними, по замазке ран и дупел на деревьях, а также по проведению своевременного ремонта ограждений зелёных насаждений.

Общество с ограниченной ответственностью «Инвест» (далее – ООО «Инвест») обратилось в Верховный Суд Республики Татарстан с административным иском о признании недействующими пунктов 8.1.4, 8.1.4.1, 8.2.1, 8.6.2, 8.6.4 Правил.

По мнению административного истца, оспариваемые им положения Правил противоречат статьям 37–39 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статье 11 Земельного кодекса Российской Федерации, статьям 421, 422 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку возлагают на него, как на собственника нежилого здания, дополнительные обязанности по содержанию прилегающей территории и расположенных на ней объектов, которые не входят в состав принадлежащего ему имущества.

Решением Верховного Суда Республики Татарстан от 25 января 2017 года административный иск ООО «Инвест» удовлетворен в части: признаны не действующими со дня вступления решения суда в законную силу пункт 8.2.1 в части слов «закреплённой, прилегающей территории», пункты 8.6.2, 8.6.4 в части слов «закреплённых и прилегающих территориях» Правил, отказано в признании недействующими пунктов 8.1.4 и 8.1.4.1.

В апелляционной жалобе Совет города Зеленодольска Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан выражает несогласие с решением в части удовлетворённых требований, просит решение суда отменить как незаконное и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административных исковых требований.

Административный ответчик указал в жалобе на то, что Правила приняты уполномоченным органом с соблюдением установленной процедуры, административный истец участия в публичных слушаниях не принимал, замечаний относительно проекта Правил не представлял.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Представитель Совета города Зеленодольска Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, извещённый надлежащим образом о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явился, направил в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие.

На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, с учётом положений частей 8 и 9 статьи 96 названного кодекса Судебная коллегия по административным

делам находит возможным рассмотрение дела в отсутствие неявившегося представителя ответчика.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражения на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение суда не подлежащим отмене исходя из следующего.

В силу положений статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Согласно пункту 19 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения наряду с организацией благоустройства территории поселения отнесено утверждение правил благоустройства данной территории, а также установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Аналогичные положения содержатся и в пункте 19 части 1 статьи 15 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

Подпунктом 19 пункта 1 статьи 7 Устава муниципального образования «город Зеленодольск» к вопросам местного значения городского поселения отнесены вопросы организации благоустройства и озеленения территории городского поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населённых пунктов городского поселения.

Согласно абзацу восемнадцатому части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ благоустройство территории поселения (городского округа) – это комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Суд первой инстанции, проанализировав в системном единстве приведённые положения, пришёл к верному выводу о том, что оспариваемый нормативный акт принят Советом города Зеленодольска Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан в пределах предоставленных частью 1 статьи 32 Устава муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики

Татарстан полномочий, с соблюдением порядка принятия данного правового акта, введения его в действие, в том числе правил опубликования.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований в части признания недействующими пунктов 8.1.4, 8.1.4.1 Правил, суд первой инстанции правомерно указал, что названные нормы не возлагают на физических и юридических лиц помимо их воли какие-либо обязанности, не содержат запретов и ограничений, а лишь описывают порядок установления и размеры прилегающей территории.

Решение суда в указанной части участниками процесса не обжалуется.

Признавая противоречащими федеральному законодательству, нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, оспариваемые пункты 8.2.1 в части слов «закреплённой, прилегающей территории», 8.6.2, 8.6.4 – в части слов «закреплённых и прилегающих территориях» Правил, поскольку возлагают на физических и юридических лиц дополнительные обязанности по содержанию, обслуживанию и уборке прилегающей территории и расположенных на ней объектов, которые не входят в состав принадлежащего им имущества, суд правомерно указал, что названные оспариваемые положения приняты с превышением полномочий данного органа местного самоуправления.

В соответствии со статьями 130, 132 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Закрепив за органами местного самоуправления полномочие по организации благоустройства территории, законодатель одновременно предоставил данным органам право утвердить правила реализации такого полномочия.

Муниципальные правовые акты могут приниматься только по вопросам местного значения и не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (части 1, 4 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ).

Гражданское законодательство в соответствии со статьёй 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации и состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих

отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 названного кодекса (пункты 1 и 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В силу положений пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации порядок осуществления права собственности определяется гражданским законодательством.

Согласно статье 210 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Следовательно, случаи несения бремени содержания имущества лицом, не являющимся его собственником, могут быть установлены лишь федеральными законами, к которым Правила благоустройства не относятся, или договором.

Исходя из положений статей 40, 41 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации правом на использование земельных участков наделены собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков, на которых возложена обязанность соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Учитывая приведённые выше законоположения, а также предписания Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», регулирующего отношения в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, статей 37–39 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» об обеспечении соблюдения юридическими и физическими лицами при осуществлении строительства и реконструкции, при вводе в эксплуатацию, а также при осуществлении эксплуатации зданий, строений, сооружений нормативов качества окружающей среды, суд пришел к правильному выводу о том, что федеральное законодательство не возлагает на граждан и юридических лиц обязанности по содержанию иных территорий, кроме земельных участков, находящихся в их собственности или владении.

Федеральный закон № 131-ФЗ, допуская установление органами местного самоуправления порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий, не предусматривает возложение на них обязанностей по содержанию таких территорий помимо их воли.

Доводы апелляционной жалобы о том, что административный истец не участвовал в публичных слушаниях по проекту оспариваемых Правил, не исключают право оспаривания им данного акта и не опровергают изложенные в решении суда выводы о незаконности Правил в соответствующей части.

Исходя из изложенного, решение суда в указанной части следует признать законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам апелляционной жалобы не имеется.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Верховного Суда Республики Татарстан от 25 января 2017 года, оставить без изменения, апелляционную жалобу Совета города Зеленодольска Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи