



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 19-АПА19-1

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«20» марта 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.

при секретаре

Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе Коваленко Н.Е. на решение Ставропольского краевого суда от 29 октября 2018 года, которым отказано в удовлетворении его административного иска об оспаривании отдельных положений правил благоустройства территории муниципального образования города Ставрополя.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражение против удовлетворения апелляционной жалобы представителя администрации города Ставрополя Багировой Ю.В., а также заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Ставропольской городской Думы от 23 августа 2017 года № 127 утверждены правила благоустройства территории муниципального образования города Ставрополя Ставропольского края, согласно абзацу седьмому (в действующей редакции – абзацу шестому) статьи 3 которых

дворовая (внутриквартальная) территория – территория, ограниченная по периметру многоквартирными жилыми домами (границами земельных участков, на которых расположены многоквартирные жилые дома), используемая собственниками помещений в многоквартирном доме, на которой в интересах указанных лиц размещаются детские и спортивные площадки, места отдыха, сушки белья, парковки автомобилей, контейнерные площадки, въезды, сквозные проезды, внутриквартальные проезды (улицы-дублеры), тротуары, газоны, иные зеленые насаждения.

Согласно части 6 статьи 26 этих же правил благоустройства (в редакции, действующей до принятия решения Ставропольской городской Думы от 12 декабря 2018 года № 299) включение и отключение освещения подъездов жилых домов, архитектурного освещения и световой информации производится в режиме работы наружного освещения. На основании решения Ставропольской городской Думы от 12 декабря 2018 года № 299 часть 6 статьи 26 данных правил благоустройства после слова «отключение» дополнена словом «наружного».

Согласно части 7 статьи 52 названных правил благоустройства (в редакции, действующей до принятия решения Ставропольской городской Думы от 12 декабря 2018 года № 299) обязанность по уборке, мойке и поливке тротуаров, проездов к многоквартирным жилым домам, входящих в состав имущества многоквартирного дома, дворовых (внутриквартальных) территорий, возлагается на собственников помещений в многоквартирном доме, если иное не установлено законодательством или договором (управления многоквартирным домом, возмездного оказания услуг и тому подобное). На основании решения Ставропольской городской Думы от 12 декабря 2018 года № 299 часть 7 статьи 52 данных правил благоустройства изложена в новой редакции, в соответствии с которой обязанность по уборке, мойке и поливке тротуаров, проездов к многоквартирным жилым домам, входящих в состав имущества многоквартирного дома, прилегающих к ним территорий, возлагается на собственников помещений в многоквартирном доме, если иное не установлено законодательством или договором (управления многоквартирным домом, возмездного оказания услуг и тому подобное).

Коваленко Н.Е. обратился в Ставропольский краевой суд с административным иском о признании недействующими следующих норм указанных правил благоустройства: абзаца седьмого статьи 3, части 6 статьи 26 в части слов «освещения подъездов жилых домов», части 7 статьи 52.

В обоснование своих требований ссылался на то, что оспариваемыми положениями правил благоустройства на него как собственника жилого помещения в многоквартирном доме незаконно возложены обязанность по содержанию земельного участка, который не входит в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также дополнительные расходы по оплате коммунальных ресурсов (электроэнергии), потребленных при использовании и содержании общего

имущества. Как утверждал заявитель, в абзаце седьмом статьи 3 оспариваемых правил благоустройства приведено понятие с неопределенным содержанием, которое не позволяет однозначно установить границы земельного участка дворовой (внутриквартальной) территории, а часть 6 статьи 26 в оспариваемой части и часть 7 статьи 52 правил благоустройства подлежат признанию недействующими, поскольку вопросы содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и установления режима работы осветительного оборудования в подъездах жилых домов не относятся к компетенции Ставропольской городской Думы и регулируются федеральным законодательством.

Решением Ставропольского краевого суда от 29 октября 2018 года в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Коваленко Н.Е. просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска. В обоснование апелляционной жалобы приведена позиция, изложенная в административном исковом заявлении. Кроме этого, по мнению заявителя, вывод суда первой инстанции о том, что часть 6 статьи 26 оспариваемых правил благоустройства регулирует вопрос включения и исключения наружного освещения подъездов жилых домов, не соответствует фразеологическому значению оспариваемой нормы; как утверждает заявитель, подъезд – это помещение внутри здания, внутренние помещения не имеют наружного освещения.

Относительно доводов апелляционной жалобы Ставропольской городской Думой, главой города Ставрополя, администрацией города Ставрополя и участвующим в административном деле прокурором представлены письменные возражения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу.

Отношения, связанные с благоустройством территорий, регулирует Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Согласно первоначальной редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения, городского округа относилась организация благоустройства и озеленения территории поселения, городского округа (пункт 19 части 1 статьи 14 и пункт 25 части 1 статьи 16 данного федерального закона).

В редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ к вопросам местного значения поселения, городского округа относилось утверждение правил благоустройства территории поселения, городского округа, установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий, организация

благоустройства территории поселения, городского округа. При этом было оговорено, что правила благоустройства территории поселения, городского округа устанавливаются, в том числе, требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения, а организация благоустройства территории поселения, городского округа, среди прочего, включает освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм.

Под благоустройством территории поселения (городского округа) в абзаце восемнадцатом части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», введенном Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ (в действующей редакции – абзац двадцать первый), понимался 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.

В действующей редакции, то есть в редакции Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ, к вопросам местного значения поселения, городского округа относится утверждение правил благоустройства территории поселения, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения, городского округа в соответствии с данными правилами.

В связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ в абзаце двадцать первом части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приведено определение правил благоустройства территории муниципального образования, под которым понимается муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

Также Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ внесены изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации, согласно которым градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, осуществляемая, среди прочего, в виде благоустройства территорий. Под благоустройством территорий понимается деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного

правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий. Элементами благоустройства являются декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории.

Утверждение правил благоустройства территории муниципального образования Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Этим же федеральным законом Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнен статьей 45.1, предусматривающей содержание правил благоустройства территории муниципального образования. Так, правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы: 1) содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями; 2) внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений; 3) проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ; 4) организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений; 5) организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями; 6) размещения информации на территории муниципального образования, в том числе установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок; 7) размещения и содержания детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм; 8) организации пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок; 9) обустройства территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения; 10) уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период; 11) организации стоков ливневых вод; 12) порядка проведения земляных работ; 13) участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных

участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий; 14) определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации; 15) праздничного оформления территории муниципального образования; 16) порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования; 17) осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства территории муниципального образования.

Из приведенных выше норм следует, что благоустройство территорий осуществляется в рамках градостроительной деятельности и его целями являются обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территорий, содержание территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции установил, что решение Ставропольской городской Думы от 23 августа 2017 года № 127 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования города Ставрополя Ставропольского края» принято в пределах полномочий Ставропольской городской Думы с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие.

Проверяя соответствие содержания правил благоустройства территории муниципального образования города Ставрополя в оспариваемой части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции пришел к выводам, с которыми Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в полной мере не согласилась.

Так, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает ошибочными выводы суда первой инстанции об отсутствии противоречия части 7 статьи 52 оспариваемых правил благоустройства нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в полном объеме данной нормы, поскольку указанные выводы основаны на неверном истолковании судом абзаца седьмого статьи 3 и части 7 статьи 52 оспариваемых правил благоустройства.

Отказывая в удовлетворении административного искового требования о признании недействующим части 7 статьи 52 оспариваемых правил благоустройства, суд первой инстанции исходил из того, что под дворовыми (внутриквартальными) территориями в данной норме понимаются территории, в границах которых находятся земельные участки, на которых расположены многоквартирные дома, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства этих домов и расположенные на указанных земельных участках объекты, которые должны содержать собственники помещений

многоквартирного дома. В этой связи суд пришел к выводу о том, что правила благоустройства в оспариваемой части воспроизводят содержание положений федерального законодательства и согласуются с ними, при этом суд руководствовался положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (статья 210), Жилищного кодекса Российской Федерации (пункт 4 части 1 статьи 36), Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме (подпункт «е» пункта 2), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491, а также минимальным перечнем услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290, и правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 года № 170. В частности, суд учел, что названным минимальным перечнем услуг и работ регламентированы работы по содержанию в теплый период года земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иными объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации этого дома (придомовая территория).

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 36 и частью 1 статьи 39 Жилищного кодекса Российской Федерации собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, в том числе земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты. Собственники помещений в многоквартирном доме несут бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме.

Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме закреплено, что уборка и очистка земельных участков, не входящих в состав общего имущества, в состав услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества не входят. Указанные действия осуществляются собственниками соответствующих земельных участков (подпункт «в» пункта 15 данных правил содержания имущества).

Между тем из системного толкования абзаца седьмого статьи 3 и части 7 статьи 52 оспариваемых правил благоустройства следует, что на собственников помещений в многоквартирном доме возлагается обязанность по уборке, мойке и поливке дворовых (внутриквартальных) территорий, находящихся за границами земельного участка, на котором расположен данный дом и относящегося к общему имуществу собственников помещений в данном доме, в связи с чем, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о противоречии части 7 статьи 52 оспариваемых правил благоустройства в

указанной части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При этом Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым отметить, что в настоящее время, как было указано выше, согласно пунктам 13 и 14 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ) правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий, а также вопросы определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации. Кроме этого, Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ статья 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации дополнена пунктом 37, согласно которому прилегающая территория – территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены правилами благоустройства территории муниципального образования в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации, а статья 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, регламентирующая обязанности лица, ответственного за эксплуатацию здания, сооружения, дополнена частью 9, согласно которой лицо, ответственное за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов), обязано принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования.

Из приведенных норм следует, что со дня вступления в силу абзацев семнадцатого и восемнадцатого пункта 8 статьи 1, абзаца третьего подпункта «б» пункта 1, пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ (часть 3 статьи 4 этого федерального закона) на собственников помещений в многоквартирном доме может быть возложена обязанность по содержанию территорий, находящихся за границами земельного участка, на котором расположен данный дом и относящегося к общему имуществу собственников помещений в данном доме, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и правилами благоустройства территории муниципального образования.

Законом Ставропольского края от 11 июля 2018 года № 53-кз Закон Ставропольского края от 18 июня 2012 года № 53-кз «О некоторых вопросах регулирования отношений в области градостроительной деятельности на территории Ставропольского края» дополнен статьей 9.1, регламентирующей порядок определения границ прилегающих территорий.

Между тем оспариваемыми правилами благоустройства, действовавшими в редакции до принятия решения Ставропольской городской Думы от 12 декабря 2018 года № 299, границы дворовых (внутриквартальных) территорий не определены.

При таких обстоятельствах, в отсутствие определенных и установленных границ прилегающих территорий, находящихся за границами земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, на собственников помещений в многоквартирном доме не могла быть возложена обязанность по уборке, мойке и поливке указанных территорий.

Что касается выводов суда первой инстанции, касающихся остальных административных исковых требований, то Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с указанными выводами согласилась.

Отказывая в удовлетворении административного искового требования о признании недействующим абзаца седьмого статьи 3 оспариваемых правил благоустройства, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что данная норма содержит понятие «дворовая (внутриквартальная) территория» и его определение, используемое исключительно в целях указанных правил благоустройства, принятых, как было сказано выше, в пределах полномочий Ставропольской городской Думы, в том числе в целях организации деятельности служб жилищно-коммунального хозяйства города Ставрополя по выполнению требований правил благоустройства, само по себе возникновения каких-либо обязательств для собственников помещений в многоквартирном доме не влечет и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит.

Отклоняя доводы административного истца относительно части 6 статьи 26 в части слов «освещения подъездов жилых домов» оспариваемых правил благоустройства, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что по своему содержанию оспариваемая часть данной нормы не допускает придаваемого ей административным истцом толкования.

Указанная норма является частью статьи 26 оспариваемых правил благоустройства, регламентирующей освещение городских территорий и размещение элементов освещения. Учитывая буквальное значение содержащихся в данной норме слов и выражений, проанализировав содержание названия и иных частей статьи 26 оспариваемых правил благоустройства, суд первой инстанции правильно пришел к выводу том, что данной нормой регулируется включение и отключение наружного освещения подъездов жилых домов, а режим работы осветительного оборудования внутри подъездов жилых домов данной нормой не устанавливается.

Поскольку в силу пункта 4 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правила благоустройства муниципального образования могут регулировать вопросы организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений, то часть 6 статьи 26 оспариваемых правил благоустройства в части слов «освещения подъездов жилых домов» принята в пределах предоставленных Ставропольской городской Думе полномочий.

Таким образом, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении административного искового требования Коваленко Н.Е. о признании недействующей части 7 статьи 52 правил благоустройства территории муниципального образования города Ставрополя и принятии по административному делу в указанной части нового решения об удовлетворении указанного административного искового требования и признании части 7 статьи 52 оспариваемых правил благоустройства недействующей в той мере, в которой на собственников помещений в многоквартирном доме возлагается обязанность по уборке, мойке и поливке дворовых (внутриквартальных) территорий, находящихся за границами земельного участка, на котором расположен такой дом и относящегося к общему имуществу собственников помещений в данном доме.

Определяя дату, с которой оспариваемое положение правил благоустройства подлежит признанию не действующим, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о необходимости признания указанного положения не действующим со дня его принятия, поскольку в настоящее время оно изложено в новой редакции, а сведений о его применении в прежней редакции не имеется.

В остальной части Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает обжалуемое решение Ставропольского краевого суда законным и обоснованным, а доводы апелляционной жалобы как основанные на неверном истолковании норм материального права – не способными повлечь отмену данного решения суда.

На основании изложенного, руководствуясь положениями статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ставропольского краевого суда от 29 октября 2018 года в части отказа в удовлетворении административного искового требования

Коваленко Н.Е. о признании недействующей части 7 статьи 52 правил благоустройства территории муниципального образования города Ставрополя Ставропольского края, утвержденных решением Ставропольской городской Думы от 23 августа 2017 года № 127 (в редакции, действующей до принятия решения Ставропольской городской Думы от 12 декабря 2018 года № 299), отменить.

В указанной части принять по административному делу новое решение, которым указанное административное исковое требование Коваленко Н.Е. удовлетворить частично.

Часть 7 статьи 52 правил благоустройства территории муниципального образования города Ставрополя Ставропольского края, утвержденных решением Ставропольской городской Думы от 23 августа 2017 года № 127 (в редакции, действующей до принятия решения Ставропольской городской Думы от 12 декабря 2018 года № 299), признать не действующей со дня принятия в той мере, в которой на собственников помещений в многоквартирном доме возлагается обязанность по уборке, мойке и поливке дворовых (внутриквартальных) территорий, находящихся за границами земельного участка, на котором расположен данный дом и относящегося к общему имуществу собственников помещений в данном доме.

В остальной части решение Ставропольского краевого суда от 29 октября 2018 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Коваленко Н.Е. – без удовлетворения.

Настоящее решение в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу подлежит опубликованию в издании «Вечерний Ставрополь».

Председательствующий

Судьи

Мещеряков
Торф



«ВЕРНО»
Заведующий секретариатом 2 судебного состава
аппарата Судебной коллегии по
административным делам Верховного Суда
Российской Федерации
А.К. Коваленко
(Инициалы, фамилия)
«15» 04 2019.