



**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Поварская ул., д. 15, Москва, 121260

04.09.2017 № 50-КГ17-15

На № _____ от _____

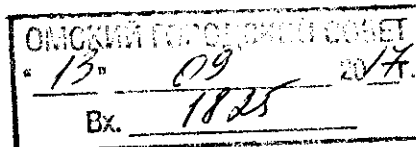
Омский городской Совет
644024, г. Омск, ул. Думская, д.1

Направляется для сведения копия определения Верховного Суда Российской Федерации от 03.08.2017 по делу 50-КГ17-15 по заявлению ЗАО "Тандер".

Приложение: копия определения Верховного Суда Российской Федерации от 03.08.2017 на 8-ми листах.

Ответственный секретарь суда

Г.А. Первухина





ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-КГ17-15

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

3 августа 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Калининой Л.А. и Зинченко И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе частного профессионального образовательного учреждения «Омский юридический колледж» на решение Куйбышевского районного суда г. Омска от 2 июля 2015 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 9 сентября 2015 года по делу по заявлению закрытого акционерного общества «Тандер» о признании недействующими отдельных положений решения Омского городского Совета от 25 июля 2007 года № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя частного профессионального образовательного учреждения «Омский юридический колледж» Маланиной Е.Н., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения против удовлетворения кассационной жалобы представителя администрации г. Омска Руденко А.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Титовой А.А., полагавшей, что судебные акты подлежат отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

25 июля 2007 года Омским городским Советом принято решение № 45 «О правилах благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска» (далее – Правила благоустройства).

ЗАО «Тандер» обратилось в суд с заявлением о признании недействующими следующих положений Правил:

пункта 1 статьи 2 в части соблюдения юридическими лицами чистоты и порядка на прилегающих территориях, не принадлежащих им на праве собственности или ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством;

пункта 2 статьи 2 в части обеспечения юридическими лицами содержания и уборки не принадлежащей им на праве собственности или ином праве, предусмотренном действующим законодательством, прилегающей территории самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными организациями;

статьи 90 в части возложения на юридических лиц обязанности по уборке не принадлежащих им на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, тротуаров и (или) пешеходных зон, прилегающих к нежилым помещениям, расположенным на первых и (или) цокольных этажах в жилых домах, нежилых зданиях и имеющим отдельный выход на тротуары, пешеходные зоны, на расстоянии от здания до проезжей части дороги, включая газон, в границах нежилых помещений, в том числе по вывозу образовавшихся на указанных прилегающих территориях мусора;

статьи 97 в части возложения на юридических лиц обязанности по уборке и содержанию не принадлежащих им на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, территорий платных и (или) бесплатных автостоянок, притротуарных парковок, а также уборке десятиметровой территории, прилегающей к ограждениям указанных объектов, в том числе по вывозу мусора с таких территорий;

статьи 98 в части возложения на юридических лиц обязанности по уборке не принадлежащей им на праве собственности или ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, десятиметровой территории, прилегающей к границам занимаемых юридическими лицами зданий, к огражденным забором территориям, а также подъездов к ним и в части возложения обязанности по уборке не принадлежащей юридическим лицам на праве собственности или ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, десятиметровой территории, прилегающей к подъездным путям, а также в части возложения обязанностей по вывозу образовавшегося мусора на прилегающей территории, которая не принадлежит юридическим лицам на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством;

абзаца 1 пункта 1 статьи 103 в части возложения на юридических лиц обязанности по обеспечению вывоза бытовых отходов и мусора с не принадлежащих им на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, территорий, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям и объектам;

статьи 107.1 в части возложения на собственников и лиц, на обслуживании которых находятся элементы монументально-декоративного оформления обязанности по уборке не принадлежащей им на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, пятиметровой территории, прилегающей к элементам монументально-декоративного оформления.

В обоснование заявленных требований Общество указало на то, что оспариваемыми нормами установлена обязанность юридических лиц обеспечить содержание и уборку закрепленной территории, уборку прилегающей территории. Возложение дополнительного бремени содержания имущества, которое не принадлежит юридическим и физическим лицам, противоречит статьям 5, 16, 42 Земельного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 7, статье 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Решением Куйбышевского районного суда г. Омска от 2 июля 2015 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 9 сентября 2015 года, ЗАО «Тандер» отказано в удовлетворении заявленных требований.

Считая указанные судебные акты незаконными, частное профессиональное образовательное учреждение «Омский юридический колледж» (далее – ЧПОУ «Омский юридический колледж», Омский юридический колледж, Колледж) обратилось в Омский областной суд с кассационной жалобой об их отмене.

Определением судьи Омского областного суда от 9 марта 2017 года кассационная жалоба Колледжа возвращена без рассмотрения по существу.

В кассационной жалобе, поданной Колледжем в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных актов и принятии нового решения об удовлетворении заявленных требований.

В соответствии с частью 1 статьи 327 Кодекса административного судопроизводства решения суда, вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в кассационном порядке не только лицами, участвующими в деле, но и другими лицами, если их права, свободы и законные интересы нарушены судебными актами.

Омский юридический колледж, несмотря на то, что не являлся лицом, участвовавшим в деле, обладает правом кассационного обжалования судебных актов, принятых по настоящему делу ввиду следующего.

Из приложенных к кассационной жалобе материалов следует, что в отношении Омского юридического колледжа 19 ноября 2015 года составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 32 Кодекса Омской области об административных правонарушениях, в том числе за нарушение статьи 90 Правил благоустройства. Как указано в протоколе, административное правонарушение выразилось в том, что 17 ноября 2015 года прилегающая территория, а именно тротуар у входа в Колледж не полностью был очищен от наледи. Постановлением

административной комиссии Центрального административного округа города Омска от 22 декабря 2015 года производство по делу об административном правонарушении в отношении Колледжа прекращено ввиду малозначительности административного правонарушения.

Таким образом, Омский юридический колледж является субъектом отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, принятыми по делу судебными актами нарушены его права и законные интересы.

Вместе с тем Колледж лишен возможности защитить свои права и законные интересы иным способом, кроме кассационного обжалования принятых по делу судебных актов.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2017 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 22 июня 2017 года передано для рассмотрения по существу в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия считает, что такие нарушения норм материального и процессуального права были допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Отказывая в удовлетворении заявления ЗАО «Тандер», суды исходили из того, что решение принято Омским городским Советом в соответствии с его компетенцией и в пределах предоставленных полномочий. Оспариваемые положения данного решения не возлагают дополнительные обязанности на лиц, не владеющих имуществом на каком-либо праве, а направлены на организацию благоустройства территории, поддержание порядка и чистоты на территориях, прилегающих к объектам, используемым для осуществления хозяйственной деятельности.

Выводы судебных инстанций о том, что Правила благоустройства приняты Омским городским Советом в пределах предоставленных полномочий с соблюдением порядка принятия данного правового акта, введения его в действие, в том числе правил опубликования Судебная коллегия считает правильными.

Вместе с тем судами первой и апелляционной инстанций не принято во внимание следующее.

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.

В соответствии с частями 1 и 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному и другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно абзацу восемнадцатому части 1 статьи 2 этого же закона благоустройство территории поселения (городского округа) - это комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Пунктом 25 части 1 статьи 16 поименованного закона к вопросам местного значения городского округа отнесено утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих, 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; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа.

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

Во исполнение представленных полномочий Омским городским Советом принято решение № 45, отдельные положения которого оспариваются Обществом.

В силу пунктов 1 и 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации, состоит из данного Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 Кодекса. Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать данному Кодексу.

Согласно пункту 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации порядок осуществления права собственности определяется гражданским законодательством.

Статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что собственник несет 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.

Из правового анализа приведенного выше законодательства в его системном единстве со статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьями 40, 41 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», регулирующим отношения в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, статьями 37-39 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» следует, что федеральное законодательство не возлагает на граждан и юридических лиц обязанности по содержанию иных территорий, кроме земельных участков, находящихся в их собственности или владении. При этом возложение на собственников, владельцев, пользователей объектов недвижимости обязанности по содержанию территории, прилегающей к их земельным участкам, может быть осуществлено либо на основании федерального закона либо на основании договора.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 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.

Таким образом, Омский городской Совет, регламентируя в Правилах благоустройства вопросы содержания и уборки прилегающих к земельным участкам территорий, мог установить нормы, определяющие исключительно порядок участия в благоустройстве названных территорий и только в отношении собственников зданий (помещений в них) и сооружений.

Между тем, как следует из содержания оспариваемых норм Правил благоустройства, Омский городской Совет установил обязанность, в том числе юридических лиц по обеспечению содержания и уборки закрепленных и прилегающих территорий, понуждая лиц, не являющихся собственниками или законными владельцами земельных участков, к выполнению установленных данными нормами обязанностей.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм материального права являются существенными, повлекли принятие незаконных судебных постановлений, считает необходимым отменить состоявшиеся по делу судебные акты и принять новое решение об удовлетворении заявления.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Куйбышевского районного суда г. Омска от 2 июля 2015 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 9 сентября 2015 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявление ЗАО «Тандер» удовлетворить.

Признать недействующим со дня вступления в силу настоящего решения следующие нормы Правил благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Омска, утвержденных решением Омского городского Совета от 25 июля 2007 года № 45:

пункт 1 статьи 2 в части соблюдения юридическими лицами чистоты и порядка на прилегающих территориях, не принадлежащих им на праве собственности или ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством;

пункт 2 статьи 2 в части обеспечения юридическими лицами содержания и уборки не принадлежащей им на праве собственности или ином праве, предусмотренном действующим законодательством, прилегающей территории самостоятельно либо путем заключения договоров со специализированными организациями;

статью 90 в части возложения на юридических лиц обязанности по уборке не принадлежащих им на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, тротуаров и (или) пешеходных зон, прилегающих к нежилым помещениям, расположенным на первых и (или) цокольных этажах в жилых домах, нежилых зданиях и имеющим отдельный выход на тротуары, пешеходные зоны, на расстоянии от здания до проезжей части дороги, включая газон, в

границах нежилых помещений, с том числе по вывозу образовавшихся на указанных прилегающих территориях мусора;

статью 97 в части возложения на юридических лиц обязанности по уборке и содержанию не принадлежащих им на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, территорий платных и (или) бесплатных автостоянок, притротуарных парковок, а также уборке десятиметровой территории, прилегающей к ограждениям указанных объектов, в том числе по вывозу мусора с таких территорий;

статью 98 в части возложения на юридических лиц обязанности по уборке не принадлежащей им на праве собственности или ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, десятиметровой территории, прилегающей к границам занимаемых юридическими лицами зданий, к огражденным забором территориям, а также подъездов к ним и в части возложения обязанности по уборке не принадлежащей юридическим лицам на праве собственности или ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, десятиметровой территории, прилегающей к подъездным путям, а также в части возложения обязанностей по вывозу образовавшегося мусора на прилегающей территории, которая не принадлежит юридическим лицам на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством;

абзац 1 пункта 1 статьи 103 в части возложения на юридических лиц обязанности по обеспечению вывоза бытовых отходов и мусора с не принадлежащих им на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, территорий, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям и объектам;

статью 107.1 в части возложения на собственников и лиц, на обслуживании которых находятся элементы монументально-декоративного оформления обязанности по уборке не принадлежащей им на праве собственности или на ином праве, предусмотренном действующим федеральным законодательством, пятиметровой территории, прилегающей к элементам монументально-декоративного оформления.

Председательствующий

Судьи

