



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 69-КАД25-1-К7

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

28 мая 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Нефедова О.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы администрации сельского поселения Горноправдинск Ханты-Мансийского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее – администрация сельского поселения Горноправдинск), администрации сельского поселения Цингалы Ханты-Мансийского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее – администрация сельского поселения Цингалы) на решение Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 февраля 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 4 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 6 ноября 2024 года по административному делу № 2а-748/2024 по административному исковому заявлению Ханты-Мансийского межрайонного прокурора в защиту неопределенного круга лиц к администрации Ханты-Мансийского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее – администрация Ханты-Мансийского района), администрации сельского поселения Горноправдинск, администрации сельского поселения Цингалы о

возложении обязанности по обеспечению условий для доступа к местам подхода пользования водным транспортом.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Переверзевой И.Н., объяснения главы сельского поселения Цингалы Ханты-Мансийского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Козлова А.И., представителя администрации Ханты-Мансийского района Тедеевой С.Ю., мнение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., возражавшей против отмены обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Ханты-Мансийским межрайонным прокурором (далее – прокурор) проведена проверка соблюдения законодательства о защите прав и законных интересов инвалидов в поселке Горноправдинск, селе Цингалы, деревне Чембакчина Ханты-Мансийского района, в ходе которой установлено, что на территории данного муниципального района в весенний, летний, осенний периоды по реке Иртыш акционерным обществом «Северречфлот» (далее – Северречфлот) осуществляется перевозка пассажиров водным транспортом по межмуниципальным маршрутам.

Считая, что администрация Ханты-Мансийского района длительное время не принимает мер для организации беспрепятственного доступа, в том числе для лиц с ограниченными возможностями, к местам остановки водного транспорта в поселке Горноправдинск, селе Цингалы, деревне Чембакчина, входящей в состав сельского поселения Цингалы, прокурор обратился в суд с административным иском с заявлением, в котором с учетом уточнения требований просил обязать администрацию Ханты-Мансийского района принять меры по обеспечению условий, в том числе для лиц с ограниченными возможностями, для беспрепятственного доступа к местам подхода водного транспорта, расположенным по указанным прокурором координатам на реке Иртыш в поселке Горноправдинск, селе Цингалы и деревне Чембакчина в соответствии с дислокациями причалов для подхода пассажирских теплоходов, утвержденными генеральным директором Северречфлота.

По ходатайству администрации Ханты-Мансийского района судом в качестве административных соответчиков протокольным определением привлечены администрация сельского поселения Горноправдинск и администрация сельского поселения Цингалы.

Настоящее административное дело неоднократно рассматривалось судебными инстанциями.

После отмены кассационным судом судебных актов, принятых судами первой и апелляционной инстанций 12 мая 2023 года и 26 сентября 2023 года соответственно, об удовлетворении требований прокурора, как они изложены

в административном иске, при новом рассмотрении административного дела решением Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 февраля 2024 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 4 июня 2024 года, административное исковое заявление удовлетворено частично.

Обязанность принять в течение трех месяцев с момента вступления решения суда в законную силу меры по обеспечению условий, в том числе для лиц с ограниченными возможностями, для беспрепятственного доступа граждан к местам подхода водного транспорта возложена на администрацию сельского поселения Горноправдинск в поселке Горноправдинск, на администрацию сельского поселения Цингалы в селе Цингалы и в деревне Чембакчина. В удовлетворении требований к администрации Ханты-Мансийского района отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 6 ноября 2024 года принятые судебные акты признаны законными.

В кассационных жалобах, поступивших в Верховный Суд Российской Федерации, администрация сельского поселения Горноправдинск, администрация сельского поселения Цингалы просят судебное решение, апелляционное и кассационное определения отменить, направить дело на новое рассмотрение.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационных жалоб по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано и определением передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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 кассационных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами при рассмотрении данного административного дела допущены такого рода нарушения.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации устанавливает Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Названный закон в пунктах 1–42 части 1 статьи 14 определяет вопросы местного значения городского поселения, к которым относит наряду с другими:

– дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, включая в том числе создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах населенных пунктов поселения (пункт 5);

– создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения в границах поселения (пункт 7);

– утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого, в частности, является соблюдение требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами (пункт 19).

В части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ указаны вопросы местного значения сельского поселения путем перечисления конкретных пунктов части 1 этой статьи, среди которых пункт 19.

Кроме того, предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться другие вопросы из числа предусмотренных частью 1 названной статьи.

В силу положений статьи 1 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 сентября 2014 года № 78-оз «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» к вопросам местного значения сельского поселения отнесена деятельность, обозначенная в пунктах 5 и 7 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Разрешая административное дело и возлагая на администрации сельских поселений Горноправдинск и Цингалы обязанность принять меры по обеспечению условий для беспрепятственного доступа граждан к местам подхода водного транспорта, отсутствие которых нарушает права неопределенного круга лиц, в том числе с ограниченными возможностями, на доступ к объектам транспортной инфраструктуры, суд первой инстанции указал, что обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения является одним из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности, и пришел к

выводу о том, что решение вопроса, поставленного прокурором в административном иске, относится к вопросам благоустройства территории, то есть к полномочиям сельского поселения.

При этом применил положения пункта 36 статьи 1, пункта 3 статьи 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункта 19 части 1, части 3 статьи 14, статьи 45¹ («Содержание правил благоустройства территории муниципального образования») Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующие вопросы, связанные с благоустройством территорий поселения, и сделал вывод о необоснованности требований прокурора, заявленных к администрации Ханты-Мансийского района, к полномочиям которой не отнесена организация благоустройства территорий сельских поселений.

Судебная коллегия по административным делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры признала доводы апелляционных представления и жалобы администрации сельского поселения Цингалы о незаконности судебного решения несостоятельными, в обоснование дополнительно привела положения пунктов 5 и 7 части 1 в системном единстве с частью 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым к вопросам местного значения поселений относятся дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и создание условий для предоставления транспортных услуг населению в границах соответствующих сельских поселений.

Суд кассационной инстанции не нашел оснований для удовлетворения кассационных жалоб администраций сельских поселений, признал их доводы о применении к возникшим правоотношениям правовых предписаний Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации (далее – Кодекс ВВТ РФ), Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 июня 2016 года № 47-оз «Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» неправильными.

Однако приведенные выше выводы судов трех инстанций являются преждевременными, сделаны без учета правового регулирования отношений, связанных с использованием водных объектов для организации перевозок пассажиров водным транспортом.

Как видно из материалов дела, Северречфлот в навигационный период осуществляет пассажирские перевозки судами внутреннего водного транспорта по маршруту «Цингалы – Горноправдинск – Ханты-Мансийск и обратно» с заходом в деревню Чембакчина; на всех остановочных пунктах имеются пассажирские стоечные понтоны «Остров-100» и переходные понтоны без обслуживающего персонала (эти устройства в отдельных документах административных ответчиков называются дебаркадерами), с которых на берег устанавливается деревянный трап с поручнями.

Город Ханты-Мансийск имеет статус городского округа, является самостоятельным муниципальным образованием, не входит в состав Ханты-Мансийского района.

В соответствии с Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 ноября 2004 года № 63-оз «О статусе и границах муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» Ханты-Мансийский район является муниципальным образованием Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, наделенным статусом муниципального района (часть 3 статьи 1 Устава Ханты-Мансийского района, принятого решением Думы Ханты-Мансийского района от 25 мая 2005 года № 372); муниципальное образование город Ханты-Мансийск наделено статусом городского округа (часть 4 статьи 1 Устава города Ханты-Мансийска, принятого решением Думы города Ханты-Мансийска от 11 марта 2011 года №1169).

Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 июня 2016 года № 47-оз «Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», регулирующим в том числе отношения, связанные с транспортным обслуживанием населения водным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении, определено, что для его целей под межмуниципальным маршрутом регулярных перевозок понимается маршрут регулярных перевозок в границах не менее двух муниципальных районов, не менее двух городских округов или не менее одного муниципального района и не менее одного городского округа (пункт 1 статьи 1).

Таким образом, спор связан с осуществлением водным транспортом межмуниципального маршрута, обеспечивающего в том числе транспортное обслуживание населения между поселениями в границах муниципального района. В дислокациях мест подхода пассажирских теплоходов на 2021–2023 годы и на 2022 год, утвержденных генеральным директором Северречфлота и согласованных с главой Ханты-Мансийского района, поименованы остановочные пункты, названы типы оборудования мест подхода пассажирского теплохода и места подхода в виде указаний конкретного берега и км, широты/долготы.

Материалами административного дела подтверждается, что вопрос об обустройстве спуска (подъема) к местам подхода водного транспорта в селе Цингалы, поселке Горноправдинск и деревне Чембакчина возник в 2020 году, прокурором в адрес администрации Ханты-Мансийского района направлялось представление об устранении нарушений закона, после его рассмотрения было сообщено о возможности решения этого вопроса путем включения дебаркадеров в муниципальную программу «Развитие и модернизация жилищно-коммунального комплекса и повышение энергетической эффективности в Ханты-Мансийском районе на 2019–2024 годы».

Отношения, возникающие на внутренних водных путях Российской Федерации, регулирует Кодекс ВВТ РФ, который в пункте 2 статьи 6 определил, что перевозка пассажиров и их багажа внутренним водным транспортом осуществляется в рамках заключенного государственного контракта или муниципального контракта между перевозчиком и органом государственной власти или органом местного самоуправления по согласованному маршруту.

В статье 3 этого кодекса раскрываются используемые в нем основные понятия, в частности, понтон наряду с дебаркадером отнесен к плавучему объекту, то есть к несамоходному плавучему сооружению, не являющемуся судном.

Понтон, как и другие плавучие объекты, в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в отличие от портов и судоходных гидротехнических сооружений не является объектом транспортной инфраструктуры (пункт 5 статьи 1 названного закона, статья 3 Кодекса ВВТ РФ).

По смыслу положений Кодекса ВВТ РФ внутренние водные пути Российской Федерации – это конкретные участки водных объектов, на которых обустроены места посадки пассажиров на суда и высадки их с судов.

Водный кодекс Российской Федерации, регулируя водные отношения, к водным объектам наряду с другими относит реки – природные водоемы, являющиеся поверхностными водными объектами, закрепляет, что они находятся в собственности Российской Федерации (пункты 4 и 14 статьи 1, статья 4, пункт 2 части 2 статьи 5, части 1 и 2 статьи 8).

Река состоит из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии; береговая линия (граница водного объекта) определяется для реки по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они не покрыты льдом (часть 3, пункт 2 части 4 статьи 5 названного кодекса).

Полоса земли вдоль береговой линии (границы водного объекта) реки (береговая полоса), предназначенная для общего пользования, как и прибрежная защитная полоса, которую устанавливают от местоположения соответствующей береговой линии (границы водного объекта), относятся к водоохранным зонам, на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности (часть 6 статьи 6, части 1 и 2 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации).

Приведенные законоположения подтверждают, что спорные отношения, ставшие предметом рассмотрения настоящего дела, регулируются не только Федеральным законом № 131-ФЗ.

Между тем суды, возложив на администрации сельских поселений обязанность принять меры по обеспечению условий, в том числе для лиц с ограниченными возможностями, для беспрепятственного доступа граждан к местам пользования водным транспортом, положения приведенных норм не учли.

Не применили пункт 6 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно предписаниям которого создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района отнесены к вопросам местного значения муниципального района.

Квалифицировав возникшую правовую ситуацию как отношения в сфере благоустройства сельских поселений и обеспечения доступности к транспортной инфраструктуре, суды оставили без внимания то обстоятельство, что законодатель в пункте 28 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального района отнес осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам.

Что касается поселений, им такие полномочия не предоставлены. К вопросам местного значения поселений отнесено обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам как элемент создания условий для массового отдыха жителей поселения и организации обустройства массового отдыха населения (пункт 15 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Следует отметить, что вопросы организации транспортного обслуживания населения, в том числе внутренним водным транспортом, в границах субъекта Российской Федерации относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (пункт 23 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре функции по реализации единой государственной политики и нормативному правовому регулированию в области организации транспортного обслуживания населения водным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении, организации транспортного обслуживания населения, в том числе внутренним водным транспортом в межмуниципальном сообщении, осуществляет исполнительный орган названного субъекта Российской Федерации – Департамент дорожного хозяйства и транспорта Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (пункты 1, 6.3.2 Положения о Департаменте дорожного хозяйства и транспорта Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, утвержденного постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 ноября 2012 года № 442-п).

Вместе с тем суды, разрешая административное дело, не установили территориального расположения мест подхода при пользовании водным транспортом, не выяснили и не проверили, предъявляются ли требования к определению мест остановки водного транспорта, к установке понтонов и обустройству подходов к ним.

Возложив на администрации сельских поселений обязанность принять меры по обеспечению условий для беспрепятственного доступа граждан к местам подхода водного транспорта, суды не учли, что организация транспортного обслуживания населения водным транспортом представляет собой комплекс мероприятий правового, экономического и организационно-распорядительного характера, которые реализуют, в том числе органы государственной власти субъекта Российской Федерации за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает необходимым отменить решение суда, апелляционное и кассационное определения и направить административное дело в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть приведенное выше и разрешить заявленные требования в соответствии с нормами закона и установленными по делу обстоятельствами.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 февраля 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 4 июня 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 6 ноября 2024 года отменить, направить дело на новое рассмотрение в Ханты-Мансийский районный суд Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Председательствующий

Судьи