



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 2-АПА19-5

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«5» июля 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
судей

Зинченко И.Н.,  
Калининой Л.А. и Николаевой О.В.

при секретаре

Виноградовой Е.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью Управляющая компания «Жилищно-коммунальный центр» на решение Вологодского областного суда от 22 февраля 2019 года, которым отказано в удовлетворении его административного иска о признании недействующими отдельных положений Правил благоустройства муниципального образования «город Вологда», утвержденных решением Вологодской городской Думы от 2 апреля 2007 года № 392.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения генерального директора общества с ограниченной ответственностью Управляющая компания «Жилищно-коммунальный центр» Косолаповой С.А. и представителя данного общества Фроловой С.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения против удовлетворения апелляционной жалобы представителей администрации города Вологды Семеновой И.А. и Малафеевской М.Г., Вологодской городской Думы Большакова А.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Агафонова И.Е., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

2 апреля 2007 года Вологодской городской Думой принято решение № 392, пунктом 1 которого утверждены Правила благоустройства муниципального образования «Город Вологда».

Первоначальный текст документа опубликован 11 апреля 2007 года в издании «Вологодские новости» № 14.

28 июня 2018 года Вологодской городской Думой принято решение № 1538 «О внесении изменений в решение Вологодской городской Думы от 2 апреля 2007 года № 392 «О правилах благоустройства муниципального образования «Город Вологда».

Пунктом 3.6 Правил благоустройства (в редакции решения Вологодской городской Думы от 28 июня 2018 года № 1538) установлено, что собственники и (или) иные законные владельцы 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) обязаны принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в следующих случаях и порядке.

Согласно пункту 3.6.1. Правил благоустройства внешняя часть границ прилегающей территории определяется на расстоянии 15 метров по периметру от границ здания, строения, сооружения, земельного участка, за исключением следующих случаев: а) для отдельно стоящих нестационарных объектов торговли, бытового обслуживания и услуг (в том числе расположенных на посадочных площадках общественного транспорта) - 10 метров по периметру; б) для отдельно стоящих тепловых, трансформаторных, распределительных подстанций, зданий и сооружений инженерно-технического назначения - 5 метров по периметру; в) для гаражно-строительных кооперативов, садоводческих, дачных, огороднических некоммерческих объединений граждан, автостоянок, автозаправочных станций, автогазозаправочных станций, объектов по продаже, обслуживанию и ремонту автотранспорта - 20 метров по периметру; г) для линий железнодорожного транспорта общего и необщего пользования - 5 метров с каждой стороны железной дороги, но не более границ охранной зоны и пределов полосы отвода железных дорог; д) для наземных, надземных сетей и сооружений инженерно-технического обеспечения - 5 метров с каждой стороны от сетей и сооружений инженерно-технического обеспечения, но не более границ охранной зоны сетей и сооружений инженерно-технического обеспечения; е) для рекламных конструкций - 5 метров по периметру (радиусу) основания; ж) для площадок для установки мусоросборников - 5 метров по периметру; з) для многоквартирных домов - в соответствии с подпунктом 3.6.2 пункта 3.6 названных Правил.

В соответствии с пунктом 3.6.2. Правил благоустройства внешняя часть границ прилегающей территории для многоквартирных домов определяется в пределах 15 метров по периметру от границ земельного участка, на котором

расположен данный дом с элементами озеленения и благоустройства, но не более 15 метров от границ дома.

В силу пункта 3.6.3. Правил благоустройства внешняя часть границ прилегающих территорий, определенная согласно подпунктам 3.6.1, 3.6.2 пункта 3.6 данных Правил, ограничивается ближайшим к зданию, строению, сооружению, земельному участку краем проезжей части дороги общего пользования или линией пересечения с внешней частью границы прилегающей территорией, определенной в соответствии с настоящими Правилами.

При перекрытии (пересечении) прилегающих территорий внешняя часть границы прилегающих территорий устанавливается на равном удалении от зданий, строений, сооружений, земельных участков.

В случае если здание, строение, сооружение, земельный участок, в отношении которых определяется внешняя часть границы прилегающей территории, граничат с охранной, санитарно-защитной зоной, зоной охраны объектов культурного наследия и иной зоной, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации, внешняя часть границ прилегающей территории такого здания, строения, сооружения, земельного участка не должна пересекать границы указанных зон.

Пунктом 3.6.4. Правил благоустройства определено, что работы по содержанию прилегающей территории включают: скашивание травы (высота травяного покрова не должна превышать 15 см); уборку мусора; санитарную вырубку аварийных деревьев; ежедневное подметание в весенне-летний период пешеходных коммуникаций (в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок), парковок; уборку снега, устранение скользкости в осенне-зимний период пешеходных коммуникаций (в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок), парковок; окраску малых архитектурных форм (1 раз год в весенне-летний период); очистку урн и мусоросборников от мусора по мере его накопления.

ООО Управляющая компания «Жилищно-коммунальный центр» обратилось в суд с административным иском о признании недействующими с момента вступления в действие подпункта «з» пункта 3.6.1, пункта 3.6.2, пунктов 3.6.3, 3.6.4 - применительно к подпункту «з» пункта 3.6.1 Правил благоустройства (в редакции решения Вологодской городской Думы от 28 июня 2018 года № 1538).

В обоснование исковых требований Общество указало, что является управляющей организацией, осуществляет обслуживание многоквартирных домов в городе Вологде на основании заключенных договоров управления и обслуживания. Правилами благоустройства в оспариваемой части на собственников многоквартирных домов возлагается обязанность выполнения работ по содержанию прилегающих территорий, не входящих в общее имущество собственников, что, по мнению административного истца, противоречит гражданскому, жилищному, земельному законодательству Российской Федерации.

Решением Вологодского областного суда от 22 февраля 2019 года в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе ООО Управляющая компания «Жилищно-коммунальный центр» просит решение суда отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов апелляционной жалобы Вологодской городской Думой, администрацией города Вологда и прокурором, участвующим в административном деле, представлены письменные возражения.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда и считает его правильным.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции установил, что оспариваемый акт с изменениями и дополнениями принят в пределах полномочий Вологодской городской Думы с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие. Решение Вологодского областного суда в указанной части не обжалуется.

Проверяя соответствие содержания правил благоустройства территории муниципального образования город Вологда в оспариваемой части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции пришел к выводу о несостоятельности доводов административного истца. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводами суда в указанной части согласилась.

6 октября 2003 года подписан Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно первоначальной редакции которого 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 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 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 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», 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 применительно к обстоятельствам настоящего административного дела 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. Для достижения данной цели в правилах благоустройства территории устанавливаются требования к благоустройству и элементам благоустройства, а также комплекс соответствующих мероприятий, осуществляемый в том числе, и собственниками и (или) иными законными владельцами зданий, строений, сооружений, земельных участков.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что в соответствии с частью 9 статьи 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации 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.

В соответствии с пунктом 37 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации 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.

В силу статьи 2 Закона Вологодской области от 12 июля 2018 года № 4376-ОЗ «Об установлении порядка определения границ прилегающих территорий» границы прилегающих территорий определяются правилами благоустройства территории муниципального образования в случае, если правилами благоустройства предусмотрено участие, в том числе финансовое, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в содержании прилегающих территорий.

Руководствуясь приведенными нормами, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что действующим законодательством, имеющим большую юридическую силу, предусмотрена императивная норма о возложении обязанности на лиц, ответственных 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) принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования.

Кроме того, суд верно пришел к выводу, что на момент разработки проекта решения и принятия оспариваемого нормативного правового акта законодательством не было предусмотрено требований об обязанности проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту муниципального правового акта, предусматривающего внесение изменений в Правила благоустройства муниципального образования. В муниципальном образовании «Город Вологда» в рассматриваемый период не был принят нормативный правовой акт, необходимый для проведения общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ).

При таких данных является закономерным вывод суда первой инстанции о соответствии оспариваемых норм части 9 статьи 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статье 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отсутствию в содержании правил благоустройства территории муниципального образования город Вологда в оспариваемой части противоречий нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и оснований для признания оспариваемых норм недействующими.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с доводами апелляционной жалобы о противоречии оспариваемых в части Правил благоустройства гражданскому, жилищному, земельному законодательству Российской Федерации, поскольку правоотношения в сфере благоустройства территорий урегулированы Градостроительным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вопреки доводам апелляционной жалобы оснований для привлечения к участию в деле в качестве заинтересованных лиц собственника многоквартирного дома и председателя ТСЖ, а также о допросе их в качестве свидетелей у суда первой инстанции не имелось; указанные ходатайства представителя административного истца рассмотрены судом в соответствии с нормами Кодекса административного судопроизводства

Российской Федерации с вынесением определений, отраженных в протоколе судебного заседания.

При таких обстоятельствах, когда нормы материального права применены судом правильно, нарушений процессуальных правил при рассмотрении дела судом не допущено, решение суда об отказе в удовлетворении административного иска следует признать законным и обоснованным.

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

**определила:**

решение Вологодского областного суда от 22 февраля 2019 года оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью Управляющая компания «Жилищно-коммунальный центр» – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

