



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 16-КАД22-8-К4

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 июля 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу председателя совета территориального общественного самоуправления «Солнечный» города Волгограда (далее – ТОС «Солнечный»), привлечённого в качестве заинтересованного лица, на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 1 апреля 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 2 сентября 2021 года по административному делу № 2а-836/2020 по административному исковому заявлению прокурора Краснооктябрьского района города Волгограда в защиту интересов неопределённого круга лиц к администрации Волгограда о признании бездействия незаконным.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя административного истца прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Краснооктябрьского района города Волгограда обратился в суд с административным иском о признании незаконным бездействия администрации Волгограда, выразившегося в непринятии мер по обустройству проездов территории ТОС «Солнечный», находящейся в границах Краснооктябрьского района, а также по устройству наружного искусственного освещения названной территории; о возложении обязанности на администрацию Волгограда в течение шести месяцев с момента

вступления решения суда в законную силу организовать работы по обустройству проездов территории ТОС «Солнечный» в соответствии с требованиями, установленными проектом планировки и межевания территории ТОС «Солнечный», утверждённым постановлением администрации Волгограда от 31 мая 2010 года № 1240 (далее также – проект планировки и межевания), асфальтовым, двухслойным на чёрном щебне и песчаном основании покрытием, а также по обеспечению наружного искусственного освещения.

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что по результатам проверки соблюдения администрацией Волгограда требований законодательства о безопасности дорожного движения установлено отсутствие на территории ТОС «Солнечный» муниципальных линий наружного освещения; дорожная система имеет грунтовое покрытие вместо предусмотренного проектом планировки и межевания асфальтового, которое в неблагоприятных погодных условиях становится недоступным для проезда транспорта и лишает жителей возможности свободного передвижения, что создаёт угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, поскольку затрудняет работу специальных служб.

Решением Краснооктябрьского районного суда города Волгограда от 15 июля 2020 года административный иск удовлетворён частично. Признано незаконным бездействие администрации Волгограда, выразившееся в непринятии мер к обустройству проездов территории ТОС «Солнечный» в соответствии с требованиями, установленными проектом планировки и межевания территории.

На администрацию Волгограда возложена обязанность в течение шести месяцев с момента вступления решения суда в законную силу организовать работы по обустройству проездов территории ТОС «Солнечный» в соответствии с проектом планировки и межевания территории, то есть обеспечить асфальтовое, двухслойное на чёрном щебне и песчаном основании покрытие проездов посёлка (далее также – обустройство проездов территории ТОС «Солнечный»). В удовлетворении требований по вопросу обустройства искусственного освещения отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 1 апреля 2021 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 2 сентября 2021 года, названный судебный акт отменён, по делу принято новое решение, которым требования прокурора удовлетворены в части признания незаконным бездействия администрации Волгограда, выразившегося в непринятии мер по устройству наружного искусственного освещения территории ТОС «Солнечный».

На администрацию Волгограда возложена обязанность в течение шести месяцев с момента вступления решения суда в законную силу организовать работы по обеспечению наружного искусственного освещения территории

ТОС «Солнечный». Требования об обустройстве проездов территории ТОС «Солнечный» оставлены без удовлетворения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, председатель совета ТОС «Солнечный» ставит вопрос об отмене принятых по делу судебных актов, приводя доводы о незаконности апелляционного и кассационного определений исключительно в части отказа в удовлетворении требований, касающихся обустройства проездов территории ТОС «Солнечный», просит административный иск удовлетворить в полном объёме.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2022 года дело истребовано, определением от 30 мая 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда 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 (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебная коллегия считает, что такие нарушения допущены судами апелляционной и кассационной инстанций.

Отказывая в удовлетворении требований о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер по обустройству искусственного освещения территории ТОС «Солнечный», суд первой инстанции исходил из того, что дополнительным соглашением к заключённому 1 февраля 2018 года администрацией Волгограда с ООО «Светосервис-Волгоград» концессионному соглашению об эксплуатации и строительстве линий наружного освещения Волгограда улицы посёлка Солнечного внесены в перечень объектов имущества в составе объекта соглашения.

Данное обстоятельство, по мнению суда, свидетельствует об отсутствии со стороны административного ответчика незаконного бездействия по вопросу обустройства наружного искусственного освещения территории ТОС «Солнечный».

Такое заключение суд апелляционной инстанции, с позицией которого согласился суд кассационной инстанции, проверяя доводы апелляционного представления прокурора и апелляционной жалобы заинтересованного лица департамента городского хозяйства администрации Волгограда, правильно признал ошибочным, как не соответствующее нормам материального права и установленным обстоятельствам дела, а судебный акт в этой части – незаконным, правомерно возложил на администрацию Волгограда

обязанность в течение шести месяцев с момента вступления решения суда в законную силу организовать работы по обеспечению территории ТОС «Солнечный» наружным искусственным освещением.

Вместе с тем вывод о незаконности судебного решения в части удовлетворения требований прокурора является неверным.

Отменяя судебный акт в указанной части и признавая необоснованными требования прокурора об обязанности администрации Волгограда принять меры по обустройству проездов территории ТОС «Солнечный», суд апелляционной инстанции, с которым согласился кассационный суд, указал, что возложение на административного ответчика такой обязанности в нарушение части 2 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является вмешательством в деятельность органа местного самоуправления, обратил внимание, что решение Волгоградской городской Думы от 21 декабря 2018 года «О бюджете Волгограда на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» не предусматривает выделение средств на разработку проектно-сметной документации на строительство дорог в ТОС «Солнечный», проект планировки и межевания носит рекомендательный характер.

Принимая решения об отказе в административном иске в указанной части, апелляционная и кассационные инстанции неправильно применили нормы материального права, ошибочно полагая, что возложение на административного ответчика обязанности организовать работы по обустройству дорог территории ТОС «Солнечный» в отсутствие финансирования является вмешательством в деятельность органа местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно (например, определение от 9 ноября 2017 года № 2516-О) высказывался о том, что недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечёт обязанность органов государственной власти осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование. Это касается и решения вопросов, связанных с объективной невозможностью органов местного самоуправления за счёт собственных финансовых средств обеспечить в полной мере соблюдение требований, предъявляемых к наличию объектов необходимой инфраструктуры на земельных участках.

Пунктом 5 части 1 статьи 16 поименованного выше федерального закона, пунктами 6 и 11 статьи 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления городских округов отнесены: осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения; утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения.

Согласно пункту 4.2 Свода правил «СНиП 2.05.02-85* «Автомобильные дороги», утверждённого приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 июня 2012 года № 266, автомобильные дороги должны обеспечивать безопасное и удобное движение транспортных средств, пешеходов.

Требования к параметрам и характеристикам эксплуатационного состояния (транспортно-эксплуатационным показателям) автомобильных дорог общего пользования, улиц и дорог городов и сельских поселений, допустимого по условиям обеспечения безопасности дорожного движения, установлены ГОСТ Р 50597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля, утверждённым приказом Росстандарта от 26 сентября 2017 года № 1245-ст.

Положения указанного стандарта направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, сохранение жизни, здоровья и имущества населения.

Вывод суда апелляционной инстанции о том, что проект планировки и межевания территории не носит обязательного характера, не соответствует установленным судом фактическим обстоятельствам дела, из которых следует, что постановлением администрации Волгограда от 31 мая 2010 года № 1240 утверждён проект планировки и межевания территории ТОС «Солнечный», включая квартал 0201 073 в Краснооктябрьском районе, в рамках реализации которого предусмотрено обустройство проездов территории, а именно рекомендовано дорожное покрытие проезда принять двухслойным на чёрном щебне и песчаном основании, а существующие проезды перекрыть слоем асфальтобетона.

Администрацией Волгограда Комитету по градостроительству и архитектуре Волгограда поручено при оформлении исходно-разрешительной документации на проектирование и строительство объектов недвижимости, инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры руководствоваться утверждённым проектом. Данные о том, что исходно-разрешительная документация разработана, в материалах дела отсутствуют.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Из разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении», следует, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их

относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Между тем апелляционное и кассационное определения в части отказа в удовлетворении требований прокурора об обязанности администрации Волгограда принять меры по обустройству проездов территории ТОС «Солнечный» приведённым положениям не соответствуют, а допущенные судами существенные нарушения норм материального и процессуального права повлияли на исход административного дела.

Ввиду изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что у суда апелляционной инстанции не имелось оснований к отмене судебного акта суда первой инстанции в части удовлетворения требований прокурора, следовательно, обжалуемые апелляционное и кассационное определения подлежат отмене в этой части с оставлением в силе судебного решения о признании незаконным бездействия административного ответчика, выразившегося в непринятии мер к обустройству проездов территории ТОС «Солнечный».

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 1 апреля 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 2 сентября 2021 года отменить в части отказа в удовлетворении административного иска о признании незаконным бездействия администрации Волгограда, выразившегося в непринятии мер по обустройству проездов территории ТОС «Солнечный», находящейся в границах Краснооктябрьского района, о возложении обязанности на администрацию Волгограда в течение шести месяцев с момента вступления решения суда в законную силу организовать работы по обустройству проездов территории ТОС «Солнечный» в соответствии с требованиями, установленными проектом планировки и межевания территории ТОС «Солнечный», утверждённым постановлением администрации Волгограда от 31 мая 2010 года № 1240, то есть обеспечить асфальтовое, двухслойное на чёрном щебне и песчаном основании покрытие проездов посёлка, в этой части оставить в силе решение Краснооктябрьского районного суда города Волгограда от 15 июля 2020 года.

Названные апелляционное и кассационное определения в остальной части оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи