



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 19-АПГ18-7

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 сентября 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.
при секретаре Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью управляющая компания «Жилищно-эксплуатационный участок - 15» (далее – ООО УК «ЖЭУ-15») о признании недействующими отдельных положений Правил благоустройства территории муниципального образования города Ставрополя Ставропольского края, утверждённых решением Ставропольской городской Думы от 23 августа 2017 года № 127 (далее – Правила благоустройства), по апелляционной жалобе административного истца на решение Ставропольского краевого суда от 23 апреля 2018 года, которым административное исковое заявление оставлено без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя ООО УК «ЖЭУ - 15» Атрощенко С.В., поддержавшего доводы жалобы, возражения представителя Ставропольской городской Думы Глызь О.П., представителя главы города Ставрополя и администрации города Ставрополя Лянгузовой С.Н., 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, опубликованным 6 сентября 2017 года в газете «Вечерний Ставрополь», № 159, утверждены Правила благоустройства.

В силу предписаний части 2 статьи 1 Правил благоустройства, определяющей предмет правового регулирования, они обязательны для исполнения всеми гражданами и юридическими лицами, находящимися на территории города Ставрополя и (или) осуществляющими свою деятельность на территории города Ставрополя.

Статья 53 поименованного муниципального правового акта регулирует вопросы организации уборки в зимний период и в части 6 устанавливает обязанность собственников зданий, строений, сооружений либо иных уполномоченных лиц производить очистку кровель зданий, строений, сооружений от снега, наледи, сосулек (абзац первый), а также производить перечисленные действия на сторонах, выходящих на пешеходные зоны, немедленно по мере их образования с предварительной установкой ограждений опасных участков (абзац второй).

Требования к архитектурно-градостроительному облику зданий, строений и сооружений, их внешнему виду и содержанию закреплены в статье 59 Правил благоустройства, которая в пунктах 1– 9 части 5 определяет перечень конкретных действий, которые не допускаются при содержании фасада здания, строения и сооружения, в пунктах 1 – 14 части 6 предусматривает, что собственники жилых и общественных зданий, строений и сооружений либо иные уполномоченные лица обязаны своевременно осуществлять текущий ремонт и окраску, капитальный ремонт фасада здания, строения и сооружения, а также перечень работ, которые в названные ремонты включаются.

ООО УК «ЖЭУ-15» обратилось с административным иском о признании недействующими с момента вынесения судебного акта приведённых региональных предписаний, а также перечисленных в административном иске норм, содержащих указание на уполномоченных лиц, считая, что административным ответчиком, распространившим Правила благоустройства на все юридические лица, включая управляющие компании, не принято во внимание, что требования к содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме урегулированы федеральным законодательством и правовое регулирование этих вопросов не входит в компетенцию представительных органов местного самоуправления.

По мнению административного истца, указание в части 6 статьи 53 Правил благоустройства на немедленное осуществление работ по удалению наледиобразований не соответствует требованиям Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утверждённых постановлением Госстроя России от 29 сентября 2003 года № 170 (далее –

Постановление Госстроя от 29 сентября 2003 года), и постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения».

Кроме того, изложенные в частях 5 и 6 статьи 59 Правил благоустройства предписания дублируют нормы федерального законодательства, за нарушение которых ответственность наступает в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, что влечёт, как считает административный истец, конкуренцию региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях, порождая правовую неопределённость, являющуюся самостоятельным основанием для признания оспариваемых норм недействующими.

Считает, что указание в части 6 названной статьи требования о своевременности выполнения перечисленных в ней работ, является субъективным, так как не содержит правила, которые позволяют точно определить начало, течение и окончание сроков, то есть также является неопределённой нормой.

Оспаривая Правила благоустройства в отношении положений, содержащих понятие «уполномоченное лицо» в различных падежах, склонениях и числах, ООО УК «ЖЭУ-15» указало, что они не отвечают требованиям, предъявляемым федеральным законодателем к юридико-технической конструкции правовой нормы, имея в виду требования определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающего из положений статьи 19 Конституции Российской Федерации, поскольку не раскрывают признаки, при наличии которых субъект гражданско-правовых отношений может быть однозначно отнесён к уполномоченному лицу, обязанному соблюдать оспариваемый муниципальный правовой акт.

Решением Ставропольского краевого суда от 23 апреля 2018 года административное исковое заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе ООО УК «ЖЭУ-15» просит отменить судебный акт ввиду несоответствия выводов суда обстоятельствам дела и неправильного применения норм материального права и вынести новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, Ставропольской городской Думой, администрацией города Ставрополя, участвующим в деле прокурором представлены возражения о законности судебного решения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам

Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда правильным и оснований для его отмены не находит.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции пришёл к верному выводу о том, что оспариваемые правовые нормы органа местного самоуправления приняты в соответствии с его полномочиями и компетенцией, имеющему большую юридическую силу правовому акту они не противоречат.

Органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения (статья 132 Конституции Российской Федерации).

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

Согласно пункту 25 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ и принятого на основании указанных норм права Устава муниципального образования города Ставрополя Ставропольского края (пункт 28 статьи 8), утверждённого решением Ставропольской городской Думы от 11 мая 2016 года № 847 (далее – Устав), к вопросам местного значения городского округа относится 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, 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.

К полномочиям Ставропольской городской Думы согласно пункту 33 части 3 статьи 31 Устава относится утверждение правил благоустройства территории города Ставрополя.

С учётом приведённых правовых норм суд первой инстанции, проверив соблюдение порядка принятия оспариваемого муниципального правового акта, сделал правомерный вывод о его принятии уполномоченным органом в соответствующей форме, не усмотрев процедурных нарушений.

Правила благоустройства территории муниципального образования - 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 (абзац двадцать

первый части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ), могут регулировать в том числе вопросы внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений; проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства (пункты 2 и 3 части 2 статьи 45.1 поименованного закона).

Исходя из приведённых законоположений суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении требований о признании недействующими части 5 и части 6 статьи 59 Правил благоустройства, верно не усмотрел их несоответствие имеющим большую юридическую силу нормативным правовым актам и правильно указал на то, что дублирование в муниципальных правовых актах положений федерального законодательства само по себе не может свидетельствовать о незаконности оспариваемого правового акта и не влечёт за собой нарушение законных прав и интересов административного истца, поскольку действующее законодательство не исключает воспроизведение в законах субъектов Российской Федерации и актах местного самоуправления положений федерального законодательства, при этом обоснованно сослался на позицию Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенную в пункте 18 постановления от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Несостоятельными являются доводы апелляционной жалобы о ненадлежащей правовой оценке судом первой инстанции того обстоятельства, что неисполнение положений части 6 статьи 53 и частей 5 и 6 статьи 59 Правил благоустройства, содержащих федеральные предписания, влечёт привлечение к административной ответственности в соответствии с Законом Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае», несмотря на то, что за такие правонарушения предусмотрена ответственность статьями 7.14.1, 7.17 и 7.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Оспариваемые нормы Правил благоустройства вопросы административной ответственности не регулируют, не содержат составы административных правонарушений, а также не устанавливают конкретные правовые последствия их неисполнения, следовательно, не входят в противоречие со статьёй 1.1 названного выше кодекса, согласно которой законодательство об административных правонарушениях состоит из упомянутого кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вопросы законности установления ответственности за нарушение Правил благоустройства, включая административную, выходят за рамки настоящего спора и разрешению не подлежат.

Правильно суд первой инстанции не усмотрел основания для признания недействующей части 6 статьи 53 Правил благоустройства в

части указания в ней на немедленную очистку кровель зданий, строений, сооружений на сторонах, выходящих на пешеходные зоны, от наледиобразований по мере их образования, несмотря на отсутствие такого термина в Постановлении Госстроя России от 29 сентября 2003 года, поскольку из сопоставительного анализа оспариваемых норм с федеральными предписаниями следует, что в абзаце втором указанной нормы речь идёт об очистке не всей кровли, а только тех её сторон, которые исключительно выходят на пешеходные зоны, то есть в целях обеспечения безопасности граждан.

Судебная коллегия считает правильным заключение суда об отсутствии в оспариваемых нормах неопределённости правового регулирования, в том числе и при использовании в отдельных нормах понятия уполномоченное лицо, содержание которого является однозначным: лицо, наделённое официальными полномочиями управления, совершения определённых действий законом или договором.

Таким образом, обжалуемый судебный акт принят с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права, доводы апелляционной жалобы, основанные на ошибочном толковании норм материального права, выводы суда не опровергают и не содержат оснований для отмены решения суда.

С учётом изложенного и руководствуясь статьями 309 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ставропольского краевого суда от 23 апреля 2018 года оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью управляющая компания «Жилищно-эксплуатационный участок - 15» - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи