



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 35-Г11-27

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 сентября 2011 года

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

председательствующего
судей

Т.И. Ерёмченко

Л.А.Калининой и О.А.Ксенофоновой

при секретаре **П.В. Алешиной**

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению заместителя Волжского межрегионального природоохранного прокурора о признании недействующими разделов V, IX, XI, XII, XIV Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, подпункта 2 пункта 2.8., пункта 2.14., подпункта 4 пункта 2.18. Примерных правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, утвержденных постановлением администрации Тверской области от 26 ноября 2008 года № 430-па, по кассационной жалобе представителя администрации Тверской области на решение Тверского областного суда от 24 июня 2011 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Еременко, объяснения представителей по доверенностям Губернатора Тверской области Е.О. Громовой, поддержавшей доводы кассационной жалобы и Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры Д.С. Павлова, возражавшего против удовлетворения кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Заместитель Волжского межрегионального природоохранного прокурора обратился в Тверской областной суд с заявлением о признании недействующими разделов V, IX, XI, XII, XIV Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, абзаца 2 пункта 2.8., пункта 2.14., абзаца 4 пункта 2.18. Примерных правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, утвержденных постановлением администрации Тверской области от 26 ноября 2008 года № 430-па.

В обоснование заявления указал, что Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой проведена проверка законности постановления Администрации Тверской области от 26 ноября 2008 года 430-па «О правилах в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области». Утвержденные постановлением Правила в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области и Примерные правила в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, рекомендованные для принятия органами местного самоуправления, противоречат федеральному законодательству.

При этом ни федеральным законодательством, ни принятым в соответствии с ним законодательством Тверской области не предусмотрено полномочий исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации по нормативно-правовому регулированию вопросов местного значения, в том числе, касающихся организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, благоустройства и озеленения территории.

Часть 2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает право органов местного самоуправления поселений и городских округов в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения, включая вопрос организации благоустройства и озеленения территории.

Возложение обязанностей органов местного самоуправления по содержанию, благоустройству территорий (земельных участков), находящихся в государственной или муниципальной собственности, на юридических и физических лиц, которые правами пользования, иными вещными правами на данные участки не обладают, иначе, как на договорной основе законодательством не предусмотрено.

Вопреки требованиям указанных норм федерального законодательства Правил возлагают обязанности по организации или производству работ по уборке и содержанию прилегающих, т.е. непосредственно примыкающих к границам объектов недвижимости и объектов благоустройства, территорий, (на расстоянии от 5 до 15 метров) на: заказчиков и производителей земельных, строительных работ; собственников, владельцев, пользователей объектов, встроенных нежилых помещений; собственников, владельцев, пользователей автозаправочных станций, станций технического обслуживания, мест мойки автотранспорта, автозаправочных комплексов, собственников частных домовладений; на садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан; на собственников, владельцев или пользователей, арендаторов территорий: граждан и юридических лиц.

Утверждал, что противоречат федеральному законодательству пункты 12.1., 12.2. , 9.8., 12.8., 12.10., 12.52. Правил, а также абзац 2 п. 2.8., 2.14. Примерных правил, и просил признать противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления решения суда в законную силу разделы IX, XI, XII, XIV Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, а также абзац 2 пункта 2.8 и пункт 2.14 Примерных правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, утвержденных постановлением Администрации Тверской области от 26 ноября 2008 г. № 430-па.

Впоследствии заместителем Волжского межрегионального природоохранного прокурора подано заявление об уточнении требований, в котором он просил признать недействующим абзац 4 пункта 2.18 Примерных правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области по основаниям, указанным в заявлении от 31 мая 2011 года.

В судебном заседании представитель Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры по доверенности требования уточнил, просил признать недействующими подпункт 2 пункта 2.8., пункт 2.14., подпункт 4 пункта 2.18. Примерных правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, в остальном требования поддержал в полном объеме.

Представитель Администрации Тверской области и Губернатора Тверской области по доверенности согласился с требованиями прокурора в отношении пунктов 5.30., 9.1., 11.2.; 14.4. Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и

производства работ на территории Тверской области, в остальной части требования не признал.

По делу постановлено решение, которым заявление заместителя Волжского межрегионального природоохранного прокурора удовлетворить частично.

Признаны недействующими с момента вступления решения суда в законную силу пункты 5.30., 11.2., 12.8., 14.4.; пункты 9.8, 12.1., 12.2., 12.10., 12.52. в части указания на «прилегающие территории»; пункт 9.1. в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области и подпункт 2 пункта 2.8.; пункт 2.14. в части слов «и участок, необходимый для обустройства и уборки прилегающей территории, за пользование которым арендная плата не взимается»; подпункт 4 пункта 2.18. в части слов «благоустройству прилегающей территории» Примерных правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, утвержденных постановлением Администрации Тверской области от 26 ноября 2008 года № 430-па.

В удовлетворении остальной части требований заместителя Волжского межрегионального природоохранного прокурора о признании недействующими разделов V, IX, XI, XII, XIV Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области было отказано.

Представитель администрации Тверской области обратился в суд с кассационной жалобой на решение Тверского областного суда от 24 июня 2011 года, ссылаясь на то, что суд постановил решение с нарушением требований закона.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, обсудив доводы жалобы, пришла к выводу об оставлении решения суда без изменения.

Дав анализ законодательству и собранным по делу доказательствам, суд пришел к обоснованному выводу о том, что орган государственной власти Тверской области - Администрация Тверской области вправе был принять и утвердить разделы V, IX, XI, XII, XIV Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области.

Вместе с тем, суд пришел к выводу о том, что отдельные положения Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области и Примерных правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области не соответствуют действующему федеральному законодательству.

Так, согласно пункту 14.1. Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области вырубка деревьев, и кустарников производится только на основании разрешения на производство вырубки деревьев и кустарников, выдаваемого органами местного самоуправления, за исключением территории частного домовладения, земельного участка, предназначенного для ведения садоводства, огородничества.

Пунктом 14.4. предусмотрено, что уполномоченный орган местного самоуправления в течение 10 рабочих дней со дня подачи заявления составляет акт натурного обследования участка с зелеными насаждениями и направляет материалы по вырубке в исполнительный орган государственной власти Тверской области, осуществляющий государственное управление в области охраны окружающей среды.

Исходя из содержания оспариваемого прокурором пункта 14.4. Правил, возможность выдачи разрешения на вырубку зеленых насаждений органом местного самоуправления поставлена в зависимость от решения исполнительного органа государственной власти Тверской области.

Суд, исходя из пункта 2 статьи 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» пришел к выводу о том, что в сфере благоустройства органы власти субъектов Российской Федерации не вправе устанавливать полномочия органов местного самоуправления и ограничивать их права. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения могут устанавливаться только федеральными законами и уставами муниципальных образований (часть 1.1 статьи 17 названного Федерального закона).

С учетом изложенного пункт 14.4. Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области противоречии федеральному законодательству признал недействующим.

Признавая недействующим пункт 5.30. Правил, которым установлено, что ликвидация аварий на подземных инженерных сетях и сооружениях должна проводиться только хозяйствующими субъектами, имеющими лицензии на производство аварийных работ, суд принял во внимание то обстоятельство, что аварийные работы не включены в перечень лицензируемых видов деятельности.

Суд согласился с доводами прокурора о том, что в нарушение требований закона, на субъектов малого и среднего предпринимательства распространяется требование пункта 9.1. Правил, которое определяет, что количество устанавливаемых контейнеров и бункеров-накопителей для сбора и временного хранения отходов производства, образующихся в

результате деятельности хозяйствующих субъектов, определяется на основании нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утверждаемых уполномоченным федеральным исполнительным органом государственной власти.

Поскольку в соответствии со статьей 18 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» лимиты на размещение отходов устанавливаются в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией, а индивидуальные предприниматели и юридические лица, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Субъекты малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, представляют в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов в уведомительном порядке.

С учетом изложенного суд обоснованно признал положения пункта 9.1. Правил в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства как противоречащие указанному Федеральному закону суд признал недействующими.

Пунктом 11.2. Правил установлено, что срок хранения мусора в контейнерах, бункерах-накопителях в холодное время года (при температуре 5 град, и ниже) должен быть не более трех суток, в теплое время (при плюсовой температуре свыше +5 град.) - не более одних суток (ежедневный вывоз).

Пунктом 8.2.4 «СанПин 2.1.2.2645-10. Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» предусмотрено, что контейнеры и другие емкости, предназначенные для сбора бытовых отходов и мусора, должны вывозиться или опорожняться ежедневно.

Поэтому положения оспариваемого прокурором пункта 11.2 Правил находящиеся в противоречии с требованиями санитарных правил и норм, признаны недействующими.

Пункты 12.1., 12.2. Правил возлагают обязанности по организации и производству работ по уборке и содержанию прилегающих, т.е. непосредственно примыкающих к границам объектов недвижимости и

объектов благоустройства, территорий (на расстоянии от 5 до 15 метров) на: заказчиков и производителей земляных, строительных работ; собственников, владельцев, пользователей объектов, встроенных нежилых помещений; собственников, владельцев, пользователей автозаправочных станций, станций технического обслуживания, мест мойки автотранспорта, автозаправочных комплексов, собственников частных домовладений; на садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан; на собственников, владельцев или пользователей, арендаторов территорий: граждан и юридических лиц.

Аналогичные нормы, касающиеся содержания и уборки прилегающей территории, установлены пунктами 9.8., 12.8., 12.10., 12.52. Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области и 2 пункта 2.8., пунктом 2.14., подпунктом 4 пункта 2.18. правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего объектов и производства работ на территории области.

Понятие закрепленных и прилегающих территорий дано в пункте 12.3. Правил.

Между тем, возложение дополнительных, не предусмотренных законом обязанностей на граждан и юридических лиц противоречит требованиям федерального законодательства.

Действующим федеральным законодательством предусмотрено, что собственники помещений в многоквартирном доме несут обязанность по благоустройству дома и расположенных на занимаемом таким домом земельном участке объектов только в пределах соответствующего земельного участка.

Согласно статьям 37-39 Федерального закона «Об охране окружающей природной среды» юридические и физические лица при осуществлении строительства и реконструкции, при вводе в эксплуатацию, а также осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий безопасного размещения отходов производства и потребления, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

Исходя из методических рекомендаций по расчету величины накладных расходов при определении стоимости строительной продукции от. 30 октября 1992 года № БФ-907/12, Методических указаний по определению величины накладных расходов в строительстве, утвержденных постановлением Госстроя России от 17 декабря 1999 года № 76, расходы по благоустройству и содержанию строительных

площадок включают расходы по уборке и очистке территории строительства и прилегающей к ней уличной полосы.

Федеральным законодательством вопросы содержания и уборки прилегающих территорий в большинстве случаев не урегулированы, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на основании статьи 73 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Аналогичные основания применимы к пунктам 9.8, 12.8, 12.10, 12.52 Правил, а также абзацы 2 пункта 2.8 и 2.14 Примерных правил.

В соответствии с пунктом 3 данной нормы закона органы местного самоуправления вправе определять только порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и другие), который должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей среды и здоровья человека.

Кроме того, ни Санитарные правила и нормы СанПин 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест», ни Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПин 2.2.1/2.1.1.1200-03, которые в силу требований статей 10, И, 39 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» являются обязательными к применению, не содержат норм, обязывающих индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, а также граждан - собственников или владельцев земельных участков осуществлять уборку прилегающих к таким земельным участкам территорий.

Так, пунктом 4.1 Санитарных правил и норм СанПин 42-128-4690-88 предусмотрено, что за содержание урн в чистоте несут ответственность организации, предприятия и учреждения, осуществляющие уборку помещений закрепленных за ними территорий.

Так как правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491, определено, что содержание общего имущества в зависимости от состава, конструктивных особенностей, степени физического износа и технического состояния общего имущества, а также в зависимости от геодезических и природно-климатических условий расположения многоквартирного дома включает в себя уборку и санитарно-гигиеническую очистку помещений общего пользования, а также земельного участка, входящего в состав общего имущества (подпункт "г" пункта 11 Правил).

При этом в силу подпункта "в" пункта 15 указанных Правил в состав работ и услуг по содержанию общего имущества дома не входят уборка очистка земельных участков, не входящих в состав общего

уборка очистка земельных участков, не входящих в состав общего имущества, также озеленение территории и уход за элементами озеленения (в том числе газонами, цветниками, деревьями и кустарниками), находящимися на земельных участках, не входящих в состав общего имущества. Указанные действия осуществляются собственниками соответствующих земельных участков.

Также статья 19 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе», регулирующая вопросы установки рекламных конструкций, не возлагает на владельцев рекламных конструкций обязанности по содержанию и уборке земельного участка, где установлена такая конструкция.

При этом судом также принимается во внимание, что несоблюдение требований о содержании и уборке прилегающих территорий может повлечь негативные последствия для граждан и юридических лиц, такие, как привлечение к административной ответственности, предусмотренное статьей 32 Закона Тверской области от 14 июля 2003 года № 46-30 «Об административных правонарушениях».

Однако при нормативно-правовом регулировании орган государственной власти субъекта должен учитывать требования действующего федерального законодательства, в том числе гражданского, земельного и жилищного.

Ссылки представителя Администрации Тверской области и Губернатора Тверской области на статью 26 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», не могут быть приняты, поскольку данная норма закона не возлагает на садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан обязанностей по содержанию прилегающих территорий, а лишь регулирует вопросы создания комиссии по осуществлению общественного контроля за соблюдением законодательства.

Доводы представителя Администрации Тверской области и Губернатора Тверской области о том, что собственники или владельцы земельных участков, как правило, производят загрязнение и захламление прилегающих территорий, являются предположительными. В соответствии со статьями 4, 10, И Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» отходы являются собственностью лиц, в результате хозяйственной деятельности которых они образуются.

Оценив собранные по делу доказательства, суд согласился с доводами прокурора о том, что обязанность по уборке и очистке территорий, не закрепленных за юридическими лицами и хозяйствующими субъектами, может быть возложена на них только в том случае, если доказано, что эти лица являются собственниками отходов, или указанные отходы поступили к ним в обращение.

В связи с изложенным, пункт 12.8., а также пункты 9.8., 12.1., 12.2., 12.10., 12.52. Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области в части указания на «прилегающие территории», подпункт 2 пункта 2.8., пункт 2.14. в части слов «и участок, необходимый для обустройства и уборки прилегающей территории, за пользование которым арендная плата не взимается», подпункт 4 пункта 2.18. в части слов «благоустройству прилегающей территории» Примерных правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области суд также признал недействующим.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, по существу сводятся к доводам, которые уже были предметом рассмотрения суда 1 инстанции и им дана правовая оценка, поэтому они не могут служить основанием к отмене постановленного по делу решения.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь ст. 360 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

определила:

решение Тверского областного суда от 24 июня 2011 года оставить без изменения, кассационную жалобу представителя администрации Тверской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи