



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 44-АПГ18-25

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 ноября 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Калининой Л.А. и Зинченко И.Н.
при секретаре Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам Пермской городской Думы, департамента градостроительства и архитектуры администрации города Перми, департамента экономики и промышленной политики администрации города Перми, администрации города Перми на решение Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года об удовлетворении административных исковых заявлений общества с ограниченной ответственностью «Амтек», Хадеева Алексея Эдуардовича, индивидуальных предпринимателей Гафиева Марата Галимзяновича, Субботина Константина Сергеевича, Провковой Елены Викторовны, Дмитриенко Николая Сергеевича, Мусаева Ильгара Матлаб оглы, Галдава Шоты Роландиевича, Мухаметзяновой Наиля Фавасимовны, Касимова Ирика Наильевича, Ассоциации ТСЖ «Пермский стандарт», жилищно-строительного кооператива № 70, товарищества собственников жилья «Мильчакова 14», товарищества собственников жилья «Революции, 3», товарищества собственников жилья «Мирный», жилищно-строительного кооператива № 40, Кривченкова Александра Ивановича о признании не действующим в части со дня принятия подпункта 4.1.12 Правил благоустройства и содержания в городе Перми, утверждённых решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 года № 4.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Пермской городской Думы

Носова Д.В., поддержавшего доводы апелляционных жалоб, возражения представителей административных истцов Никитина Т.Ф., Голиковой Е.И., Шмелева И.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

согласно подпункту 4.1.12 Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми, утверждённых решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 года № 4 (в редакции от 27 марта 2018 года № 45), на территории города Перми запрещается размещать нестационарные торговые объекты:

на земельных участках, в отношении которых не установлен вид разрешённого использования, допускающий размещение таких объектов, за исключением размещения таких объектов на территории розничных рынков, ярмарок, а также при проведении массовых мероприятий;

с нарушением требований строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, установленных законодательством;

на придомовых территориях, а также на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством;

в охранной зоне сетей инженерно-технического обеспечения, на расстоянии менее нормативного от сетей инженерно-технического обеспечения без согласования с владельцами данных сетей.

Общество с ограниченной ответственностью «Амтек», Хадеев А.Э. обратились в Пермский краевой суд с административным иском заявлением, с учётом уточнённых административных исковых заявлений просили признать не действующим подпункт 4.1.12 Правил благоустройства в указанной выше части, ссылаясь на нарушение оспариваемыми положениями их прав, связанных с размещением нестационарного торгового объекта.

Индивидуальные предприниматели Гафиев М.Г., Субботин К.С., Провкова Е.В., Дмитриенко Н.С., Мусаев И.М.оглы, Галдава Ш.Р., Мухаметзянова Н.Ф., Касимов И.Н., являющиеся владельцами нестационарных торговых объектов, расположенных на придомовых территориях, Ассоциация ТСЖ «Пермский стандарт», созданная для представления и защиты общих интересов товариществ собственников жилья, жилищно-строительный кооператив № 70, товарищество собственников жилья «Милячакова 14», товарищество собственников жилья «Революции, 3», товарищество собственников жилья «Мирный», жилищно-строительный кооператив № 40, предоставившие за плату часть земельных участков многоквартирных жилых домов для размещения нестационарных торговых объектов, Кривченков А.И., являющийся одним из собственников общего имущества жилого дома, обратились в Пермский краевой суд с административным иском заявлением о признании не действующим абзаца подпункта 4.1.12 Правил благоустройства

следующего содержания: «на придомовых территориях, а также на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством» в части слов «на придомовых территориях», считая, что оспариваемые положения не соответствуют федеральному законодательству и приняты Пермской городской Думой с превышением полномочий.

Определением Пермского краевого суда от 6 июня 2018 года административные дела по административным исковым заявлениям названных административных истцов объединены в одно производство.

Определением Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года производство по административному делу прекращено в части административных исковых требований Хадеева А.Э. о признании не действующим подпункта 4.1.12 Правил благоустройства в части установления в нём запретов на размещение нестационарных торговых объектов с нарушением требований строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, установленных законодательством, на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством, в охранной зоне сетей инженерно-технического обеспечения, на расстоянии менее нормативного от сетей инженерно-технического обеспечения без согласования с владельцами данных сетей, в связи с его отказом от исковых требований частично.

Решением Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года подпункт 4.1.12 Правил благоустройства признан не действующим в той части, в какой он вводит запреты на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в отношении которых не установлен вид разрешённого использования, допускающий размещение таких объектов, за исключением размещения таких объектов на территории розничных рынков, ярмарок, а также при проведении массовых мероприятий; с нарушением требований строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, установленных законодательством; на придомовых территориях, а также на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных действующим законодательством, в охранной зоне сетей инженерно-технического обеспечения, на расстоянии менее нормативного от сетей инженерно-технического обеспечения без согласования с владельцами данных сетей.

В апелляционных жалобах Пермская городская Дума, департамент градостроительства и архитектуры администрации города Перми, департамент экономики и промышленной политики администрации города Перми, администрация города Перми просят решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административных исковых требований.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает

решение суда первой инстанции подлежащим отмене, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, регулирующих спорное правоотношение.

Признавая недействующим оспариваемое правовое регулирование, суд первой инстанции исходил из того, что Пермская городская Дума, урегулировав требования к размещению нестационарных торговых объектов на придомовых территориях, превысила свои нормотворческие полномочия, предоставленные ей Федеральным законом от 29 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», которым таких полномочий органам местного самоуправления не предоставлено, органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли вправе лишь разрабатывать и утверждать схемы размещения нестационарных торговых объектов с учётом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Выводы суда сделаны без учёта того, что согласно положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, осуществление контроля за их соблюдением и организация благоустройства территории, установленные указанными правилами, возложены на органы местного самоуправления поселения, городского округа, внутригородского округа; данные правила утверждаются на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (абзац двадцать первый части 1 статьи 2, пункт 19 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, пункт 10 части 1 статьи 16.², часть 1¹ статьи 17, статья 45¹).

Не принят судом во внимание и тот факт, что нестационарные торговые объекты по своей юридической природе признаются законодателем не только объектом торговой деятельности (пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»), но и объектом градостроительной деятельности, что прямо вытекает из предписаний Градостроительного кодекса Российской Федерации, в силу которых градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий (пункт 1 статьи 1); благоустройство территории – деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению территорий населённых пунктов и расположенных на таких территориях объектов; элементы благоустройства – 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. Некапитальные строения – это не имеющие прочной связи с землёй и конструктивные характеристики которых, позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строения (в том числе киосков, навесов и других подобных строений (пункты 10², 36, 37, 38 статьи 1); классификатор строительных ресурсов, утверждённый приказом от 2 марта 2017 года № 597/пр Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, к числу элементов городского благоустройства относит различные виды киосков.

Следовательно, нестационарные торговые объекты являются некапитальными нестационарными строениями и сооружениями и, соответственно, вопросы их размещения как элементов благоустройства могут быть урегулированы правилами благоустройства территории муниципальных образований.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты, а значит и правила благоустройства, основываются на обеспечении комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, обеспечении сбалансированного учёта экологических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, обеспечении инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения, осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением технических регламентов, требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, гражданской обороны, обеспечения предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, единстве требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений, указанных в статье 5 Кодекса (статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В соответствии со статьёй 36 Жилищного кодекса Российской Федерации границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности, что предполагает и соблюдение правил по благоустройству.

Кроме того суду надлежало учесть предписания 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», которыми земельный участок, где расположен многоквартирный дом с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты, рассматривается как придомовая территория (пункт 24 раздела 3).

Свод Правил СП 59.13330.2012. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001» также относит к придомовой территории участок около жилого многоквартирного здания, включающий пешеходные пути ко входам, подъезды к дому и площадки для жильцов данного дома – детские, спортивные, для отдыха, для контейнеров, для выгула собак и т.п.

Санитарно-эпидемиологические требования, предъявляемые к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях СанПин 2.1.2.2645-10 прямо запрещают размещать любые предприятия торговли и общественного питания, включая палатки, киоски, ларьки, мини-рынки, павильоны на территории дворов жилых зданий (пункт 2.10 раздела 2).

Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, отведённых под жилую застройку различных типов, исключается и классификатором видов разрешенного использования земельных участков (коды 2.1 – 2.7.1); утверждённым приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540.

Согласно абзацу второму пункта 76 правил противопожарного режима в Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 года № 390 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2016 года № 947), временные строения должны располагаться на расстоянии не менее 15 метров от других зданий и сооружений или у противоположных стен.

Статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации предписывающая собственникам земельных участков использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением, соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

По сути, из этого исходит и Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», говоря о том, что порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов на земельном участке, находящемся в частной собственности, устанавливается собственником земельного участка с учётом требований, определённых законодательством Российской Федерации.

Содержание указанных федеральных норм даёт основу для вывода о том, что создание безопасной, комфортной и визуально-привлекательной городской среды находится в прямой зависимости от всей совокупности территориально выраженных архитектурно-планировочных, социально-культурных, экологических, санитарно-эпидемиологических, противопожарных и других объективных факторов, находящих своё выражение в федеральных нормах, правилах, национальных стандартах, подлежащих обязательному соблюдению всеми субъектами общественных отношений в сфере градостроительной деятельности.

Очевидно, что при таких данных органы местного самоуправления, реализуя полномочия по разработке и утверждению правил благоустройства, не лишены были возможности установить требования к размещению и содержанию нестационарных торговых объектов.

Доводы административных истцов о том, что оспариваемый подзаконный нормативный правовой акт нарушает право собственности в отношении принадлежащих частным собственникам земельных участков, в том числе ограничивает законные полномочия собственников по владению, пользованию и распоряжению объектом собственности, неубедительны.

Согласно части 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник имущества вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, но при условии, что они не противоречат закону, иным нормативным правовым актам и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц.

В связи с изложенным, руководствуясь статьями 307 – 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года отменить.

Принять по административному делу новое решение, которым в удовлетворении административных исковых требований общества с ограниченной ответственностью «Амтек», Хадеева А.Э., индивидуальных предпринимателей Гафиева М.Г., Субботина К.С., Провковой Е.В., Дмитриенко Н.С., Мусаева И.М.оглы, Галдава Ш.Р., Мухаметзяновой Н.Ф., Касимова И.Н., Ассоциации ТСЖ «Пермский стандарт», жилищно-строительного кооператива № 70, товарищества собственников жилья «Мильчакова 14», товарищества собственников жилья «Революции, 3», товарищества собственников жилья «Мирный», жилищно-строительного кооператива № 40, Кривченкова А.И. о признании не действующим в части со дня принятия подпункта 4.1.12 Правил благоустройства и содержания в городе Перми, утверждённых решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 года № 4, отказать.

Председательствующий

Судьи