



КОПИЯ

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 44-АПА21-2

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 октября 2021 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Николаевой О.В.

при секретаре Касаткиной В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании апелляционные жалобы 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 г. 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 Наили 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, утвержденных решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 г. № 4.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., пояснения представителя ТСЖ «Мирный», ИП Мухаметзянова Н.Ф., ИП Касимов И.Н., Хадеева А.Э. Бенедской О.А., представителя ИП Галдава Ш.Р., ИП Гафиев М.Г., ИП Дмитриенко Н.С., ЖСК № 40, ЖСК № 70, ТСЖ «Революции,3» Оскюты Д.А., представителя Ассоциации ТСЖ «Пермский стандарт» Казанцевой А.С., представителя Пермской городской Думы Шляхтина П.С., представителя администрации города Перми и Департамента экономики и промышленной политики администрации города Перми Левитана О.Е., заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда является законным и обоснованным, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

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

на земельных участках, в отношении которых не установлен вид разрешенного 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.

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 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 г. административные дела по административным исковым заявлениям названных административных истцов объединены в одно производство.

Определением Пермского краевого суда от 6 июля 2018 г. 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 нем 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 г. заявленные требования удовлетворены.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2018 г. решение суда отменено и принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

В последующем определением от 15 сентября 2021 г. Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2018 г. отменено по новым обстоятельствам в связи с принятием постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2021 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.С.Дадашева, И.Н.Касимова и других» и дело передано на новое апелляционное рассмотрение.

Судебная коллегия рассмотрела апелляционные жалобы в соответствии со статьей 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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», в соответствии с которым органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли вправе лишь разрабатывать и утверждать схемы размещения нестационарных торговых объектов с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Между тем, согласно положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 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 1.1 статьи 17, статья 45.1).

В силу пунктов 36–38 части 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации 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 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; 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; 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.

Наделение органов местного самоуправления полномочием по принятию нормативных актов, устанавливающих требования к размещению таких элементов благоустройства, как нестационарные торговые объекты, само по себе согласуется с пунктом 15 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частью 2 статьи 6 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», по смыслу которых к вопросам местного значения муниципальных и городских округов относится, в частности, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. Это полномочие не противоречит конституционной природе местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, предназначенного для решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных локальных традиций.

Таким образом, Пермская городская дума наделена полномочиями по урегулированию в правилах благоустройства территории муниципального образования вопросов, касающихся размещения, в том числе на придомовых территориях нестационарных торговых мест как элементов благоустройства.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, правовое регулирование вопросов благоустройства территории муниципального образования как деятельности, направленной на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан должно – если оно сопряжено с ограничением свободы предпринимательства или правомочий собственника земельного участка – отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации, включая ее статьи 17 (часть 3), 19 и 55 (часть 3), требованиям справедливости, разумности и соразмерности, допустимости ограничения прав и свобод только федеральным законом, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционных прав (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 г. № 9-П, от 31 января 2011 г. № 1-П, от 12 мая 2011 г. № 7-П).

В постановлении от 19 апреля 2021 г. № 14-П Конституционный Суд Российской Федерации закрепил следующую позицию:

положения федерального законодательства не предполагают возможности для органов местного самоуправления – вопреки их конституционному предназначению и разграничению компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в сфере регулирования имущественных отношений – самостоятельно, в качестве первичного нормотворчества вводить несоразмерные ограничения нестационарной торговли на придомовой территории, порождая тем самым произвольные препятствия для законной предпринимательской деятельности и ограничивая право собственника (участников долевой собственности) распоряжаться своим имуществом;

собственники помещений в многоквартирном доме, реализуя правомочие, закрепленное пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, по общему правилу, вправе предоставлять принадлежащий им земельный участок (его часть) для размещения нестационарных торговых объектов. При этом размещение таких объектов не должно нарушать интересы иных лиц и противоречить нормативным актам, принятым правотворческими органами в пределах их компетенции;

следовательно, торговая деятельность, будучи дополнительным (факультативным) видом использования указанного участка, допустима лишь

как дополнение к основным видам благоустройства придомовой территории, непосредственно направленным на удовлетворение потребностей граждан в жилье и в комфортной среде обитания (озеленение, организация мест для отдыха и т.д.), и не может подменять данные виды или препятствовать их осуществлению.

На основе приведенных правовых позиций, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что органы местного самоуправления не наделены полномочием устанавливать в правилах благоустройства территории муниципального образования абсолютный (недифференцированный) запрет на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, если собственниками этих участков выражено согласие на размещение таких объектов и соблюдены обязательные требования, определенные законодательством Российской Федерации.

С учетом того, что подпункт 4.1.12 Правил благоустройства содержит прямой запрет размещать нестационарные торговые объекты на придомовых территориях, названное положение противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу.

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

Данная норма позволяет сделать вывод, что в правилах благоустройства территории муниципального образования является допустимым воспроизведение сохраняющих юридическую силу федеральных обязательных требований и приведения положений данных правил в соответствие с федеральным регулированием в случае изменения или отмены таких требований к строительным, экологическим, санитарно-гигиеническим, противопожарным и тому подобным правилам и нормативам, которые, подлежат соблюдению при использовании земельных участков, как и требования градостроительных регламентов.

В связи с этим, в отношении иных оспариваемых норм подпункта 4.1.12 Правил благоустройства Судебная коллегия считает, что они требования земельного, градостроительного законодательства не нарушают, и учитывая правовую позицию, изложенную в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2021 г. № 14-П, решение суда подлежит

изменению: подпункт 4.1.12 Правил благоустройства следует признать не действующим с момента принятия в части, касающейся безусловного запрета на размещение нестационарных торговых мест на придомовой территории, в остальной части в удовлетворении административных исковых требований следует отказать.

Руководствуясь статьями 308–310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**


решение Пермского краевого суда от 6 июля 2018 года изменить.

Признать не действующим подпункт 4.1.12 Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 г. № 4 (в редакции от 27 марта 2018 г. № 45) в той мере, в которой при установлении органами местного самоуправления в правилах благоустройства территории городского округа полностью исключается возможность для собственников образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участков принять решение о размещении на них нестационарных торговых объектов, если это не нарушает обязательные требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В остальной части 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, утвержденных решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 г. № 4, отказать.

Председательствующий

Судьи

  
  
 Секретариатом 3 судебного состава  
 Судьи по административным делам  
 Верховного Суда Российской Федерации  
 Дарькина Е.С.  
 (Инициалы, фамилия)  
 2018 21