

Также Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым отметить и изменения, внесённые в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ, согласно которым к вопросам местного значения городского округа относятся утверждение правил благоустройства территории городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, а также организация благоустройства территории городского округа в соответствии с указанными правилами.

Под правилами благоустройства территории муниципального образования в редакции Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ понимается 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.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также введена статья 45.1, предусматривающая содержание правил благоустройства территории муниципального образования.

Согласно положениям статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования и могут регулировать вопросы, приведённые в части 2 данной статьи, а также иные вопросы, предусмотренные законом субъекта Российской Федерации, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования, исходя из природных климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей отдельных муниципальных образований.

На основании пункта 2 части 2 статьи 45.1 указанного федерального закона правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений.

Как видно из оспариваемых по настоящему административному делу правил благоустройства, данными правилами, помимо прочего, регламентированы: технология, по которой должны быть выполнены киоски и павильоны; процент остекления наружных витрин павильонов, киосков и автоприцепов (тонаров); ограждающие конструкции павильонов и киосков; покрытие площадки для размещения нестационарного торгового объекта.

Так, согласно абзацам пятнадцатому, восемнадцатому и тридцатому подпункта 2.6.5 пункта 2.6 раздела 2 оспариваемых правил благоустройства киоски, павильоны должны быть выполнены по единой модульной технологии. Шаг сетки модуля по ширине должен составлять: 0,5 м, 1 м, 2 м; по высоте - 0,25 м, 0,75 м, 1,35 м, 2,1 м.

Процент остекления наружных витрин должен составлять не менее 30% площади поверхности стен. На витринах нестационарных торговых объектов допускается размещение рольставней.

В качестве ограждающих конструкций павильонов, киосков применяются стеновые облицовочные алюмокомпозитные сэндвич-панели поэлементной сборки (или их аналоги) толщиной не менее 75 мм.

Согласно абзацу второму подпункта 2.6.6 пункта 2.6 раздела 2 оспариваемых правил благоустройства площадка для размещения нестационарного торгового объекта должна иметь твёрдое покрытие (тротуарная плитка красного цвета).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что абзац пятнадцатый, восемнадцатый и тридцатый подпункта 2.6.5, а также абзац второй подпункта 2.6.6 пункта 2.6 раздела 2 оспариваемых правил на благоустройство территории города Ярославля не направлены.

Из приведённых выше норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что к вопросам местного значения городского округа было отнесено установление требований именно к внешнему виду фасадов и ограждений зданий и сооружений, а регламентировать технологию, материалы изготовления нестационарных торговых объектов и их конструкцию правила благоустройства муниципальных образований не могут, поэтому технология, по которой должны быть выполнены киоски и павильоны, а также ограждающие конструкции павильонов и киосков оспариваемыми правилами благоустройства установлены быть не могли.

В этой связи абзацы пятнадцатый и тридцатый подпункта 2.6.5 пункта 2.6 раздела 2 оспариваемых правил благоустройства нельзя признать направленными на регулирование вопросов благоустройства городского округа, следовательно, они подлежали признанию недействующими, как принятые за пределами компетенции представительного органа по решению вопросов местного значения.

В области государственного регулирования торговой деятельности полномочия Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти регламентированы положениями частей 1 и 2 статьи 5 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации - положениями части 1 статьи 6 этого же федерального закона.

В соответствии с частью 3 статьи 3 и частью 2 статьи 6 данного федерального закона органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли. По вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты в случаях и в пределах, которые предусмотрены Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Так, на основании пунктов 1 и 2 части 3 статьи 17 указанного федерального закона в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли органы местного самоуправления предусматривают строительство, размещение торговых объектов в документах территориального планирования, правилах землепользования и застройки, а также разрабатывают и утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов с учётом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Таким образом, в области государственного регулирования торговой деятельности полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления разграничены. При этом федеральный законодатель уполномочил органы местного самоуправления только разрабатывать и утверждать схемы размещения нестационарных торговых объектов.

Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в пунктах 4 и 6 статьи 2 определено, что торговый объект - это здание или часть здания, строение или часть строения, сооружение или часть сооружения, специально оснащённые оборудованием, предназначенным и используемым для выкладки, демонстрации товаров, обслуживания покупателей и проведения денежных расчётов с покупателями при продаже товаров; нестационарный торговый объект - это торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение. Термином 118а Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51303-2013 «Торговля. Термины и определения» торговое оборудование определяется как технические средства (стационарные или перемещаемые предметы мебели, устройства и (или) механизмы), устанавливаемые в торговом помещении предприятия розничной и оптовой торговли для размещения, фасовки, хранения и демонстрации товара, реализации, а также для проведения денежных расчётов и обслуживания покупателей.

Из приведённых норм Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» следует, что витрины, устанавливаемые в торговом помещении, в том числе, для демонстрации товаров, относятся к торговому оборудованию, ре-

гламентировать установку которого и предъявлять требования к которому органы местного самоуправления не могут, поскольку, как было сказано выше, правила благоустройства муниципальных образований могут регламентировать только внешний вид фасадов и ограждений, поэтому процент остекления наружных витрин павильонов, киосков и автоприцепов (тонаров), используемых в качестве торгового оборудования, оспариваемыми правилами благоустройства установлен быть не мог, в связи с чем абзац восемнадцатый подпункта 2.6.5 пункта 2.6 раздела 2 оспариваемых правил благоустройства подлежал признанию недействующим как противоречащий нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и принятый за пределами компетенции представительного органа муниципального образования.

Применительно к требованию, предъявляемому оспариваемыми правилами благоустройства к площадке для размещения нестационарного торгового объекта, о том, что данная площадка должна иметь тротуарную плитку красного цвета, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отмечает неопределённость содержания оспариваемой нормы, её неоднозначное толкование, поскольку покрытие площадки для размещения нестационарного торгового объекта именно тротуарной плиткой красного цвета на внешнее восприятие нестационарного торгового объекта не влияет, так как данная площадка вся или большей частью находится под нестационарным торговым объектом. В этой связи абзац второй подпункта 2.6.6 пункта 2.6 раздела 2 указанных правил также подлежал признанию недействующим.

Что касается обжалуемого решения Ярославского областного суда в остальной части, то Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает данное решение суда в этой части законным и обоснованным, а доводы апелляционной жалобы Машковского С.В. об обратном - несостоятельными.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции установил, что оспариваемые правила благоустройства и решение «Об организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля» приняты с соблюдением требований законодательства к форме нормативных правовых актов, порядку принятия и введения их в действие.

Отказывая в удовлетворении административного иска и отклоняя доводы административных истцов, суд первой инстанции закономерно исходил из того, что остальные оспариваемые по настоящему административному делу нормы нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречат.

Относительно заявленных административных исковых требований о признании недействующими абзацев десятого-тринадцатого подпункта 2.6.5 и подпункта 2.6.6<1> пункта 2.6 раздела 2 оспариваемых Правил благоустройства суд первой инстанции правомерно указал на то, что муниципалитетом города Ярославля таким образом были реализованы предоставленные ему как органу местному самоуправления полномочия в сфере благоустройства.

В частности, таким образом в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были регламентированы требования к внешнему виду павильонов, вывески и режимной таблички, исходя из которых павильоны в зависимости от площади разделяются на типы и не должны превышать установленных размеров по высоте, также не должны превышать установленных размеров вывеска и режимная табличка, при этом вывеска не должна быть размещена на торцевых фасадах. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации такие требования чрезмерно детальными не признала.

Являются верными суждения суда первой инстанции со ссылками на приведённые выше нормы Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и Национального стандарта «Торговля. Термины и определения» о том, что сами нестационарные торговые объекты, вопреки доводам административных истцов, торговым оборудованием не являются.

Также Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает обоснованными и суждения суда первой инстанции об отсутствии противоречия оспариваемых норм положениям статей 10, 15 и 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Разрешая заявленные административные исковые требования о признании недействующими абзацев двадцатого и двадцать первого подпункта 2.6.5 пункта 2.6 раздела 2 оспариваемых Правил благоустройства, суд первой инстанции правильно отклонил доводы административных истцов о противоречии данных норм Федеральному закону от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе», поскольку данный федеральный закон не распространяется на вывески и указатели, не содержащие сведений рекламного характера (пункт 5 части 2 статьи 2 этого федерального закона).

Равно как правильно признаны несостоятельными доводы административных истцов о противоречии оспариваемых норм правил благоустройства положениям статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации; оснований не согласиться с выводами суда в этой части Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит.

При рассмотрении заявленного административного искового требования о признании недействующим предложения первого абзаца пятого подпункта 2 пункта 2 решения муниципалитета города Ярославля «Об организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля» суд первой инстанции, руководствуясь пунктом 1 статьи 425 Гражданского кодекса Российской Федерации, обоснованно исходил из того, что указанное оспариваемое положение направлено на реализацию условий договора на право размещения нестационарного торгового объекта, поэтому оснований для признания данной нормы недействующей не имеется.

При этом суд первой инстанции правильно отметил, что ни само решение муниципалитета города Ярославля «Об организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля», ни решение муниципалитета города Ярославля от 3 марта 2016 года № 664, которым подпункт 2 пункта 2 указанного решения дополнен абзацем пятым, ни последующие решения муниципалитета города Ярославля о внесении изменений в данную норму, действие данной нормы на ранее возникшие правоотношения не распространялись.

Доводы апелляционной жалобы Машковского С.В. основаны на неверном истолковании норм материального права, полностью повторяют позицию административных истцов в суде первой инстанции, проверялись судом и получили правильную оценку в решении.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 2 статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

#### определила:

решение Ярославского областного суда от 24 октября 2017 года отменить в части отказа в удовлетворении административных исковых требований Гулида Н.П., Лобоскиной Н.В., Машковского С.В., Нестерова А.П., Сахаровой Т.М. и Уткина М.А. о признании недействующими абзацев пятнадцатого, восемнадцатого, тридцатого подпункта 2.6.5 и абзаца второго подпункта 2.6.6 пункта 2.6 раздела 2 Правил благоустройства территории города Ярославля, утверждённых решением муниципалитета города Ярославля от 30 января 2004 года № 306.

В указанной части принять по административному делу новое решение, которым указанные административные исковые требования Гулида Н.П., Лобоскиной Н.В., Машковского С.В., Нестерова А.П., Сахаровой Т.М. и Уткина М.А. удовлетворить.

Абзацы пятнадцатый, восемнадцатый, тридцатый подпункта 2.6.5 и абзац второй подпункта 2.6.6 пункта 2.6 раздела 2 Правил благоустройства территории города Ярославля, утверждённых решением муниципалитета города Ярославля от 30 января 2004 года № 306, признать не действующими со дня вступления настоящего решения суда в законную силу.

В остальной части это же решение Ярославского областного суда оставить без изменения, апелляционную жалобу Машковского С.В. - без удовлетворения.

Настоящее апелляционное определение подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу в газете «Городские новости».

Председательствующий:  
Судьи:

Хаменков В.В.  
Зинченко И.Н., Горчакова Е.В.