



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 11-АПГ17-9

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

7 июня 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.
при секретаре Горенко А.А.
рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению индивидуального предпринимателя Зарипова А. [REDACTED] Н. [REDACTED] о признании недействующим Положения о порядке выявления и демонтажа самовольно установленных и (или) незаконно размещённых объектов движимого имущества на территории города Казани, утверждённого решением Казанской городской Думы от 7 июня 2012 г. № 25-14, по апелляционной жалобе Зарипова А.Н. на решение Верховного Суда Республики Татарстан от 7 февраля 2017 г., которым заявленные требования оставлены без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения на доводы жалобы представителя Казанской городской Думы Евграфовой М.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я. о законности судебного решения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Казанской городской Думы Республики Татарстан от 7 июня 2012 г. за № 25-14 утверждено Положение о порядке выявления и демонтажа самовольно установленных и (или) незаконно размещённых объектов движимого имущества на территории города Казани (далее - Положение).

Указанное решение и Положение опубликованы 28 июня 2012 г. в официальном печатном издании «Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани», № 24.

Положение действует в редакции решений Казанской городской Думы от 16 октября 2013 г. №18-25, от 20 апреля 2016 г. № 14-6, опубликованных 24 октября 2013 г. и 5 мая 2016 г. в официальном печатном издании «Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани», № 42 и № 16 соответственно.

Положение состоит из раздела «Общие положения», содержащего пункты 1.1- 1.8, и раздела «Выявление и учёт самовольно установленных и незаконно размещённых объектов движимого имущества», включающего пункты 2.1- 2.12.

Названный муниципальный нормативный правовой акт разработан в соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, законодательства о местном самоуправлении и другими действующими правовыми актами (пункт 1.1), основан на принципах открытости и доступности информации, а также законности решений о демонтаже самовольно установленных и (или) незаконно размещённых объектов движимого имущества (пункт 1.2) и регламентирует вопросы исключительно в отношении объектов, расположенных на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности г. Казани, либо на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена (пункт 1.3) и его положения не распространяются на незаконно размещённые и (или) самовольно установленные средства наружной рекламы и информации (пункт 1.7).

В пунктах 1.4 – 1.6 Положения раскрываются понятия терминов, используемых в акте: самовольно установленный движимый объект, незаконно размещённый движимый объект, объекты движимого имущества.

Согласно пункту 1.8 организация демонтажа, перемещения, хранения, транспортирования демонтированных объектов в соответствии с Положением осуществляется уполномоченным органом Исполнительного комитета г. Казани в сфере потребительского рынка в отношении торговых объектов и уполномоченным территориальным органом Исполнительного комитета г. Казани в отношении прочих объектов.

Пунктом 2.1 установлено, что самовольные (незаконные) объекты выявляются в рамках государственного и (или) муниципального земельного контроля.

Положение также содержит нормы, определяющие порядок направления информации о таких объектах (пункт 2.2), ведение учёта этих объектов и опубликования сведений о них (пункт 2.2 – 2.4), сроки для добровольного и принудительного демонтажа, а также порядок и условия принудительного демонтажа (пункты 2.5- 2.7, 2.11).

Если владелец самовольного (незаконного) объекта неизвестен либо объект не демонтирован его владельцем в добровольном порядке,

уполномоченным органом издаются распоряжения в течение 5 дней после дня окончания срока, установленного для добровольного демонтажа самовольного (незаконного) объекта, содержащие информацию о типе и месте расположения подлежащего демонтажу объекта, о сроках выполнения работ, о месте хранения названного объекта с указанием точного адреса (адресного ориентира, а также сведения о должностном лице уполномоченного органа, ответственного за организацию демонтажа, перемещения и хранения самовольного (незаконного) объекта, которые публикуются в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов г. Казани (пункт 2.8 и 2.9).

Зарипов А.Н., являющийся индивидуальным предпринимателем и осуществляющий свою деятельность в том числе в торговых павильонах, обратился в суд с административным иском о признании недействующим Положения, считая, что его нормы противоречат Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку регулирует отношения, не относящиеся к вопросам местного значения городского округа.

Определением Верховного Суда Республики Татарстан от 7 февраля 2017 г. прекращено производство по делу в части признания недействующими пунктов 2.10 и 2.12 Положения ввиду вступившего в законную силу судебного решения в отношении названных норм.

Решением Верховного Суда Республики Татарстан от 7 февраля 2017 г. заявленные требования оставлены без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Зарипов А.Н. просит судебный акт отменить, как основанный на неправильном применении норм материального права, принять новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов апелляционной жалобы представителем Казанской городской Думы и прокуратурой Республики Татарстан представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание административный истец, его представитель не явились.

На основании статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в их отсутствие.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Изучив материалы дела, проверив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда

Российской Федерации считает решение законным и оснований для удовлетворения жалобы не находит.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд пришёл к правильному выводу, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит законодательству Российской Федерации, имеющему большую юридическую силу, и не нарушает права административного истца.

Позиция суда основана на верном применении норм материального права, регулирующих возникшие правоотношения.

Установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления устанавливает и определяет Федеральный закон № 131-ФЗ.

По вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному выше федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 1 и 4 статьи 7 поименованного закона).

Пунктами 3 и 26 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесено владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа.

Согласно части 1 статьи 51 названного закона органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Земельный кодекс Российской Федерации закрепил право органов местного самоуправления осуществлять управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности (пункт 1 статьи 5, пункт 2 статьи 11).

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, также осуществляется органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа (пункт 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

В соответствии с положениями статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, статьи 21 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» в структуру органов местного самоуправления входит представительный орган муниципального образования, которым в городском округе Казани является Казанская городская Дума (статья 5 Устава муниципального образования города Казани, утверждённого решением представительного органа муниципального образования города Казани от 17 декабря 2005 г. № 3-5, далее - Устав).

Статьёй 23 Закона Республики Татарстана от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ и статьёй 28 Устава к компетенции Казанской городской Думы отнесено определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Казани, установление общеобязательных правил на территории города Казани в соответствии с законодательством.

К полномочиям органа местного самоуправления также относится осуществление муниципального земельного контроля в границах города Казани (часть 16 статьи 40 Устава).

Приведённые правовые предписания подтверждают правомерность заключения суда о том, что управление и распоряжение земельными участками города Казани и земельными участками, в границах городского округа, государственная собственность на которые не разграничена, находятся в ведении органов местного самоуправления, оспариваемый муниципальный правовой акт принят полномочным органом местного самоуправления.

Владение, пользование и распоряжение землёй и другими природными ресурсами осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (пункт 3 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Земельный кодекс Российской Федерации устанавливает правило о восстановлении нарушенного права на земельный участок в случае самовольного занятия земельного участка, предусматривает, что действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, могут быть пресечены путём восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения (подпункт 2 пункта 1 и подпункт 4 пункта 2 статьи 60).

Суд первой инстанции, проанализировав нормы Положения в их системном единстве, сопоставив их содержание с приведёнными выше федеральными нормами, пришёл к верному выводу о том, что представительный орган местного самоуправления принял оспариваемый муниципальный правовой акт в целях самозащиты нарушенного права свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землёй, предусмотрев возможность демонтажа движимых объектов, расположенных на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности г. Казани, либо на

землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, без предусмотренных законодательством соответствующих правовых оснований, а также перемещение этих объектов в определённое место хранения для последующего возвращения владельцам.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1, пунктом 1 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами, то есть в отношениях по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в собственности города Казани, и земельными участками, находящимися на территории города, государственная собственность на которые не разграничена, органы местного самоуправления выступают от имени собственника соответствующего движимого имущества на равных началах с иными участниками этих правоотношений.

Следовательно, использование названных земельных участков для незаконного размещения движимых объектов, указанных в Положении, без оформленных в установленном порядке уполномоченными органами документов нарушает права муниципального образования на соответствующие земельные участки.

Таким образом, оспариваемый муниципальный нормативный правовой акт, как правильно констатировал суд первой инстанции, регулирует не гражданские правоотношения, а регламентирует действия уполномоченных органов местного самоуправления по реализации публичных полномочий по управлению земельными участками, находящимися в собственности города Казани и земельными участками, в границах названного городского округа, государственная собственность на которые не разграничена.

При этом в Положении соблюден принцип соразмерности способов самозащиты нарушенного права собственности муниципального образования, установленный статьями 12 и 14 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку предусмотренное в нём правовое регулирование не лишает собственника движимого имущества права владения, пользования и распоряжения этим имуществом.

Доводы апелляционной жалобы по своей сути сводятся к незаконности действий органов местного самоуправления, осуществивших демонтаж принадлежащего административному истцу движимого имущества, что не влечёт признание недействующим оспариваемого муниципального нормативного правового акта.

Учитывая, что судом правильно применены нормы материального и процессуального права, доводы апелляционной жалобы основаны на ошибочном толковании норм материального права, выводов суда не опровергают, поводов для отмены решения суда не имеется.

Руководствуясь статьями 307 - 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного суда Республики Татарстан от 7 февраля 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Зарипова А. [REDACTED] № [REDACTED] – без удовлетворения.

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]