



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-59

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 марта 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Манохиной Г.В.,

членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Асташова С.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Еремина Дмитрия Васильевича, товарищества собственников жилья «Ленина, 69» о признании недействующим абзаца второго пункта 74 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390,

по апелляционной жалобе Еремина Д.В., товарищества собственников жилья «Ленина, 69» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя административных истцов Оксюты Д.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Анай-оола В.В., заключение прокурора Генеральной

прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 утверждены Правила противопожарного режима в Российской Федерации (далее – Правила).

Нормативный правовой акт официально опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 7 мая 2012 г. № 19.

Правила содержат требования пожарной безопасности, устанавливающие правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов защиты в целях обеспечения пожарной безопасности (пункт 1 Правил).

Согласно пункту 74 Правил запрещено использование противопожарных расстояний между зданиями, сооружениями и строениями для складирования материалов, оборудования и тары, для стоянки транспорта и строительства (установки) зданий и сооружений, для разведения костров и сжигания отходов и тары.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2016 г. № 947 «О внесении изменений в Правила противопожарного режима в Российской Федерации» пункт 74 Правил дополнен абзацем вторым, предусматривающим, что временные строения должны располагаться на расстоянии не менее 15 метров от других зданий и сооружений или у противопожарных стен.

Индивидуальный предприниматель Еремин Д.В. (далее – ИП Еремин Д.В.), товарищество собственников жилья «Ленина, 69» (далее – ТСЖ «Ленина, 69») обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца второго пункта 74 Правил в связи с его несоответствием статье 2 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Закон № 123-ФЗ), а также его правовой неопределённостью. В обоснование административного иска указали, что ИП Еремин Д.В. и ТСЖ «Ленина, 69» заключили договор аренды земельного участка для размещения и эксплуатации газетного киоска (нестационарного торгового объекта, специализирующегося на продаже печатной продукции). Расстояние между указанным киоском и ближайшей стеной жилого дома, расположенного по адресу: г. Пермь, ул. Ленина д., 69, составляет менее 15 метров (фактически – 7,5 метров). Несмотря на то, что указанная стена является глухой (не имеет оконных, дверных и иных проёмов и отверстий) и выполнена из сплошного пожаростойкого материала (керамический кирпич толщиной более 0,5 метра), 1-м отделом надзорной деятельности и профилактической работы по городу Перми Управления надзорной

деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Пермскому краю 9 февраля 2018 г. ТСЖ «Ленина, 69» выдано предписание № 785/1/1 об устранении нарушений требований пожарной безопасности, о проведении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на объектах защиты и по предотвращению угрозы возникновения пожара. Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Пермского края от 15 июня 2018 г. по делу № А50-8498/2018 ТСЖ «Ленина, 69» отказано в удовлетворении требований о признании недействительным выданного предписания. Административные истцы полагают, что федеральное законодательство, содержащее противопожарные нормы, разделяет значение терминов «строения» и «сооружения», придавая им различный правовой смысл. Статья 2 Закона № 123-ФЗ применяет понятие «противопожарный разрыв» лишь по отношению к зданиям и строениям. Согласно нормативной терминологии нестационарный торговый объект площадью менее 20 кв. м (в том числе торговый киоск как разновидность нестационарного торгового объекта) является сооружением (не связанным прочно с земельным участком) и не является ни зданием, ни строением, ни временным строением. Однако оспоренное положение устанавливает минимальный противопожарный разрыв в том числе по отношению к сооружениям. Термин «временное строение» не имеет точного определения, что порождает правовую неопределённость и неоднозначность смысла всей нормы. Неоднозначность имеет и фраза «или у противоположных стен», поскольку не позволяет установить, на каком расстоянии от противопожарной стены должно находиться временное строение.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В суде первой инстанции представитель Правительства Российской Федерации административный иск не признал, указав в письменных возражениях, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах предоставленных Правительству Российской Федерации полномочий, соответствует действующему законодательству, права и охраняемые законом интересы административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2018 г. административным истцам отказано в удовлетворении административного искового заявления.

Не согласившись с таким решением, административные истцы в апелляционной жалобе просят его отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении заявленного требования, при этом просят либо признать оспариваемое положение Правил недействующим, либо установить, что по своему содержанию абзац 2 пункта 74 Правил не допускает толкование, при котором к понятию «временные строения» приравниваются также и нестационарные торговые объекты, являющиеся некапитальными

сооружениями. Считают, что суд первой инстанции: проигнорировал их доводы о том, что оспариваемая норма не позволяет установить, на каком расстоянии от противопожарной стены временное строение следует считать «установленным у противопожарной стены»; пришёл к ошибочному выводу о том, что законодатель не разграничивает и не придаёт различный правовой смысл объектам «строение» и «сооружение»; неправильно истолковал нормы материального права.

ИП Еремин Д.В. и ТСЖ «Ленина, 69» в суд апелляционной инстанции лично не явились, о месте и времени судебного заседания извещены надлежащим образом.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для отмены решения суда не находит.

Отказывая ИП Еремину Д.В. и ТСЖ «Ленина, 69» в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в целях реализации полномочий, предусмотренных статьёй 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и статьёй 16 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Закон № 69-ФЗ), официально опубликованы в установленном законном порядке, а оспариваемое положение не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В силу статьи 1 Закона № 69-ФЗ противопожарный режим – это совокупность требований пожарной безопасности, определяющих правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, земельных участков, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов защиты (статья 1).

В статье 2 Закона № 123-ФЗ определено, что противопожарный разрыв (противопожарное расстояние) – это нормированное расстояние между зданиями, строениями, устанавливаемое для предотвращения распространения пожара.

Во исполнение указанных законоположений и в рамках своих полномочий Правительство Российской Федерации в абзаце втором пункта 74 Правил определило минимальное расстояние от временных строений до других зданий и сооружений.

При этом, суд правильно исходил из того, что понятие «временные строения» по своему смыслу соотносится с понятием «некапитальные строения, сооружения», приведённым в пункте 10² статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которому некапитальные строения, сооружения – это строения, сооружения, которые не имеют 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 строений,

сооружений (в том числе киосков, навесов и других подобных строений, сооружений).

Не свидетельствует о незаконности обжалуемого решения довод в апелляционной жалобе о том, что из указанного положения Градостроительного кодекса Российской Федерации не следует вывод, сделанный судом, о едином правовом смысле понятий «строение» и «сооружение», поскольку данный вывод сделан судом при анализе совокупности норм действующего законодательства, определяющих понятия «строение» и «сооружение».

Действующее законодательство использует понятие «строение» применительно к различным объектам в зависимости от регулирования отношений в той или иной сфере деятельности (торговля, налоги, строительство, пожарная безопасность). Так, Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» определяет понятия «здание», «сооружение» как результат строительства, а этим результатом является создание как здания, сооружения, так и другого строения. Согласно статье 222 Гражданского кодекса Российской Федерации самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведённые или созданные на земельном участке. Статья 346²⁷ Налогового кодекса Российской Федерации даёт определение таким торговым объектам, как павильоны и киоски через понятие «строение». Пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» определяет нестационарный торговый объект как 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.

Отсутствие в оспариваемом положении расстояния, на котором должно находиться временное строение от противопожарной стены, правильно признано судом не свидетельствующим о незаконности или неопределённости обжалуемой нормы. В рамках соблюдения пожарной безопасности размещение временных строений у противопожарных стен допускается оспоренным положением на любом расстоянии.

Ссылка в апелляционной жалобе на национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51303-2013 «Торговля. Термины и определения», утверждённый приказом Росстандарта от 28 августа 2013 г. № 582-ст (пункт 63), нормы государственной противопожарной службы МВД России НПБ 103-95 «Торговые павильоны и киоски. Противопожарные требования», утверждённые приказом ГУГПС МВД России от 31 января 1995 г. № 5, несостоятельна, так как указанные правовые акты имеют меньшую юридическую силу по сравнению с абзацем 2 пункта 74 Правил.

Возражения апелляционной жалобы направлены к переоценке выводов, приведённых в обжалуемом решении, основаны на ошибочном толковании

норм материального права и не свидетельствуют о незаконности оспариваемого судебного акта.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая административным истцам в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемых в части Правил недействующими отсутствует.

При этом абзац второй пункта 74 Правил не содержит неопределённых, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и организациям. Оспариваемое предписание сформулировано с достаточной точностью. Отсутствие в действующем законодательстве понятия «временное сооружение» не может служить основанием к отмене судебного решения. Значение этого понятия доступно для восприятия и применения.

При таких обстоятельствах в удовлетворении административного искового заявления административным истцам отказано правомерно.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Еремина Дмитрия Васильевича, товарищества собственников жилья «Ленина, 69» – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

С.В. Асташов