

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 310-ЭС14-7667

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

04.06.2015

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по экономическим спорам Свириденко О.М., изучив по материалам истребованного из Арбитражного суда Смоленской области дела N А62-5357/2013 доводы представления заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.02. 2015 N 310-ЭС14-7667

по заявлению индивидуального предпринимателя Аветисяна С.В. (далее - предприниматель) и общества с ограниченной ответственностью "2К" (далее - общество), уточненному в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, о признании постановления администрации города Смоленска от 25.12.2012 N 2317-адм "Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Смоленска" недействующим и не соответствующим пункту 4 статьи 10 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного

регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и частям 1, 3 Конституции Российской Федерации.

В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен Департамент имущественных и земельных отношений Смоленской области.

УСТАНОВИЛ:

В порядке статьи 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в дело вступил прокурор Смоленской области.

Определением Арбитражного суда Смоленской области от 14.02.2014 производство по делу прекращено на основании пункта 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

При новом рассмотрении суд в соответствии с определениями от 23.05.2013 и от 17.06.2014 объединил с настоящим делом дела NN А62-7096/2013, А62-5357/2013, А62-2265/2014 по заявлениям предпринимателей Юрченковой Л.А., Мусатова Г.В., Шикарева В.В. об оспаривании указанного постановления администрации.

Решением Арбитражного суда Смоленской области от 18.08.2014 постановление администрации города Смоленска от 25.12.2012 N 2317-адм "Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Смоленска" (далее – постановление N 2317-адм) признано не соответствующим положениям Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", Правил включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2010 N 772, Порядка разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области схем размещения

нестационарных торговых объектов, утвержденного постановлением Администрации Смоленской области от 27.01.2011 N 38.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 31.10.2014 решение от 18.08.2014 отменено, производство по делу прекращено.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 02.02.2015 N 310-ЭС14-7667 в передаче представления для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказано.

В представлении, поданном в Верховный Суд Российской Федерации в порядке, предусмотренном положениями части 8 статьи 291.6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, заявитель выражает несогласие с оспариваемыми судебными актами и просит определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.02.2015 N 310-ЭС14-7667 отменить, представление вместе с делом передать для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации. В обоснование жалобы заявитель указывает на необоснованность вывода суда кассационной инстанции о неподведомственности настоящего дела арбитражному суду.

В силу части 8 статьи 291.6 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации Председатель Верховного Суда Российской Федерации, заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации вправе не согласиться с определением судьи Верховного Суда Российской Федерации об отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и вынести определение о его отмене и передаче кассационных жалобы, представления вместе с делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив изложенные в представлении доводы и материалы истребованного дела, Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации –

председатель Судебной коллегии по экономическим спорам пришел к выводу о наличии оснований для удовлетворения представления.

Прекращая производство по делу, суд кассационной инстанции руководствовался пунктом 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, и исходил из того, что применительно к положениям пункта 1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации данный спор не подлежит рассмотрению в арбитражном суде.

Вместе с тем судом не учтены следующие обстоятельства.

В настоящем деле индивидуальные предприниматели, обращаясь в арбитражный суд с требованиями о признании постановления N 2317-адм недействующим, ссылаются на нарушение прав и законных интересов невключением нестационарных торговых объектов, используемых ими для осуществления предпринимательской деятельности, в схему размещения нестационарных торговых объектов, утвержденную указанным постановлением, а также исключением торговых мест, занимаемых ими из данной схемы.

В силу пункта 15 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относятся создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по принятию муниципальных правовых актов (статья 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

В силу части 3 статьи 3 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ) органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с

созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Частью 1 статьи 10 Закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ предусмотрено, что размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 10 Закона № 381-ФЗ).

В соответствии с пунктом 2 Правил включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.2010 № 772, включение объектов в схему размещения осуществляется органом местного самоуправления по согласованию с федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющими полномочия собственника имущества.

Согласно пункту 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 58 по правилам главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

рассматриваются дела об оспаривании актов, принятых органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, содержание которых составляют правовые нормы (правила поведения), рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц, либо нормы, которыми вводятся в действие, изменяются или отменяются действующие правовые нормы.

Положения нормативного характера могут быть включены в утвержденные нормативным правовым актом приложения.

В связи с этим при определении юридической природы оспариваемого акта арбитражным судам надлежит исходить из оценки его содержания.

Между тем при рассмотрении дела суды не исследовали правовую природу постановления N 2317-адм, правовое обоснование и выводы о его нормативном характере в судебных актах, принятых по настоящему спору, отсутствуют.

Целью оспаривания указанного постановления является возможность осуществления конкретными лицами предпринимательской деятельности на территории муниципального образования, в частности города Смоленска. Таким образом, оспариваемый акт органа местного самоуправления затрагивает права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской деятельности.

Согласно позиции, изложенной в абзаце 2 пункта 1.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 58, акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории (охранных, защитных зон), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд не содержат норм права и не устанавливают правил поведения, а представляют собой акты применения к земельным участкам (землям) в границах определяемой соответствующим актом территории

специального правового режима, предусмотренного законом или иным нормативным правовым актом. По своей юридической природе такие акты не являются нормативными правовыми актами и могут быть оспорены по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Схема размещения нестационарных торговых объектов представляет собой перечень нестационарных торговых объектов, расположенных по соответствующим адресам, с указанием специализации (вида реализуемых товаров) и срока осуществления торговой деятельности.

В соответствии со статьей 78 Закона N 131-ФЗ решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

По мнению заявителя, отсутствие в действующем законодательстве норм, специально регулирующих порядок обжалования нормативных правовых актов в сфере торговли, не может рассматриваться как обстоятельство, исключающее применение общего правила обжалования решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, установленного статьей 78 Федерального закона № 131-ФЗ, к правовым актам в сфере торговли.

Основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

При указанных обстоятельствах доводы заявителя о неправомерности вывода суда кассационной инстанции о том, что спор не подлежал рассмотрению арбитражным судом ввиду неподведомственности данной категории споров арбитражным судам, а также об отсутствии оснований для прекращения производства по делу, заслуживают внимания. В связи с этим представление вместе с делом следует передать для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного и руководствуясь положениями статьи 184, части 8 статьи 291.6, части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по экономическим спорам,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации удовлетворить. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.02.2015 N 310-ЭС14-7667 отменить.

2. Представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации вместе с делом N А62-5357/2013 Арбитражного суда Смоленской области передать для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Заместитель Председателя
Верховного Суда Российской Федерации -
председатель Судебной коллегии
по экономическим спорам

Свириденко О.М.