



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 8-АПГ17-2

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

19 мая 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.

при секретаре

Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе Алыева А.Н.о. на решение Ярославского областного суда от 2 декабря 2016 года, которым отказано в удовлетворении административного искового заявления Дорофеевой О.А., Соколовой И.В., ИП Алыева А.Н.о., Некоммерческого партнерства «Березовая роща», Дамирова Ф.Д.о., ООО «Компания Мираж», Ароян Р.З., Григорьевой А.Л., Лобоскиной Н.В., Маргарян Ю.Н., ООО «Яринвестстрой», Машковского С.В. и Гаджиева К.А.о. о признании недействующим решения муниципалитета города Ярославля от 7 декабря 2015 года № 629 «Об организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения административных истцов Лобоскиной Н.В. и Ароян Р.З., представителей административных истцов Куриной Л.Н. и Хреновой А.Ю., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения против удовлетворения апелляционной жалобы представителей Мэрии города Ярославля Климова Б.С. и Яблочкиной Л.Е., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я.,

полагавшей, что решение суда подлежит отмене в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

7 декабря 2015 года муниципалитетом города Ярославля принято решение №629 «Об организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля» (далее – решение), первоначальный текст которого опубликован в издании «Городские новости» 12 декабря 2015 года, № 98.

Пунктом 1 решения утвержден Порядок организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля (далее – Порядок).

Приложением 1 к Порядку является «Методика определения начальной цены аукциона на право размещения нестационарных торговых объектов на территории города Ярославля» (далее – Методика).

Приложением 2 к Порядку является Форма 1 «Договор на право размещения нестационарного торгового объекта» (далее – Договор).

Дорофеева О.А., Соколова И.В., ИП Алыев А.Н.о., Некоммерческое партнерство «Березовая роща», Дамиров Ф.Д.о., ООО «Компания Мираж», Ароян Р.З., Григорьева А.Л., Лобоскина Н.В., Маргарян Ю.Н., ООО «Яринвестстрой», Машковский С.В. и Гаджиев К.А.о. обратились в суд с административным иском о признании недействующими подпункта 2 пункта 2 и подпункта 3 пункта 2 решения, пунктов 1.5, 2.22 и 3.3 Порядка, подпункта 2.1 пункта 2 Методики, пунктов 1.1, 1.2, подпункта 2.2.5 пункта 2.2, подпункта 2.3.4 пункта 2.3, подпункта 2.3.10 пункта 2.3, пункта 2.5, пунктов 3.1, 3.3, 4, 5.1-5.4, подпунктов 2, 4 и 7 пункта 6.1, пунктов 6.2, 7.1 и 7.2 Договора, ссылаясь на их противоречие федеральному законодательству.

По мнению административных истцов, оспариваемое правовое регулирование фактически устанавливает в отсутствие надлежащего экономического обоснования и соответствующих полномочий новый налоговый сбор, неуплата которого препятствует ведению предпринимательской деятельности в нестационарных торговых объектах (далее – НТО), вводит не предусмотренные законом требования, являющиеся дискриминационными, предусматривающие, в частности, внесение задатка в размере 50-ти процентов от первоначальной цены аукциона, обязанность победителя аукциона внести единовременно до подписания договора 50 процентов цены договора в пользу органа местного самоуправления, а оставшуюся часть в размере 50-ти процентов - в течение первого месяца второго года действия Договора, отсутствие у органа местного самоуправления обязанности возратить данную плату в случае досрочного расторжения договора, а также запрет для владельца НТО передавать права и обязанности по Договору третьим лицам, обязанность владельца НТО сохранять специализацию торгового объекта в течение всего срока договора,

невозможность указания в форме Договора фактической площади торгового объекта, право органа местного самоуправления освободить занимаемое место размещения объекта от нестационарного торгового объекта по окончании срока действия Договора или со дня досрочного расторжения Договора, а также несоразмерность штрафных санкций, что противоречит положениям статей 4, 10, 14 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 12 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, истцами поставлен вопрос о дополнении Договора пунктом 2.6 следующего содержания: «владелец НТО, не имевший нарушений в период действия договора, предусмотренных пунктом 2.3 Договора, имеет преимущественное право на заключение нового договора на новый срок без участия в аукционе».

Решением Ярославского областного суда от 2 декабря 2016 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

В апелляционной жалобе административный истец Алыев А.Н. просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального права, регулирующих спорное правоотношение, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации определяются Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

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

Органы местного самоуправления в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли: предусматривают строительство, размещение торговых объектов в документах территориального планирования, правилах землепользования и застройки; разрабатывают и утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов; принимают меры экономического стимулирования по поддержке строительства, размещению объектов

социально ориентированной торговой инфраструктуры и обеспечению доступности для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, имущества, находящегося в муниципальной собственности; проводят анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей состояния торговли на территориях муниципальных образований и анализ эффективности применения мер по развитию торговой деятельности на этих территориях (часть 3 статьи 17 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»).

Пунктом 6 статьи 2 названного Федерального закона установлено, что нестационарный торговый объект - 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.

Суд первой инстанции, проанализировав предписания федерального законодательства, пришел к правильному выводу о принятии оспариваемого нормативного правового акта уполномоченным органом в пределах компетенции с соблюдением порядка его опубликования.

Правовое регулирование использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута предусмотрено главой V.6 Земельного кодекса Российской Федерации.

Пунктами 1 и 3 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 15.5 Положения о порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью города Ярославля, утвержденного решением муниципалитета города Ярославля от 23 июля 2013 года № 140, предоставление хозяйствующим субъектам мест для размещения НТО осуществляется путем организации торгов на право размещения соответствующего объекта, проводимых в порядке, установленном муниципалитетом города.

Во исполнение предоставленных полномочий муниципалитетом города Ярославля принято оспариваемое решение с приложениями (Порядок, Методика и Договор), отдельные положения которых оспариваются административными истцами.

Пунктом 1.5 Порядка определено, что организатором аукциона может быть установлено требование о внесении задатка в размере 50% от начальной цены аукциона. В случае если организатором аукциона установлено

требование о внесении задатка, такое требование в равной мере распространяется на всех участников аукциона и указывается в извещении о проведении аукциона.

В силу пункта 2.22 Порядка оплата цены Договора осуществляется победителем аукциона (участником аукциона, сделавшим предпоследнее предложение о цене договора, в случае уклонения победителя аукциона от заключения Договора) в следующем порядке и размере:

1) в случае заключения Договора на право размещения торговых объектов (киосков, павильонов): 50% цены Договора - единовременным платежом до подписания Договора; 50% цены Договора - в течение первого месяца второго года действия Договора.

Победитель аукциона (участник аукциона, сделавший предпоследнее предложение о цене Договора, в случае уклонения победителя аукциона от заключения Договора) вправе досрочно оплатить цену Договора;

2) в случае заключения Договора на право размещения иных торговых объектов, а также объектов досуга - единовременным платежом до подписания Договора.

Пунктом 1 статьи 380 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей на момент возникновения правоотношений) установлено, что задатком признается денежная сумма, выдаваемая одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне, в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения.

Согласно пункту 5 статьи 448 Гражданского кодекса участники торгов вносят задаток в размере, сроки и порядке, которые указаны в извещении о проведении торгов. Если торги не состоялись, задаток подлежит возврату. Задаток возвращается также лицам, которые участвовали в торгах, но не выиграли их. При заключении договора с лицом, выигравшим торги, сумма внесенного им задатка засчитывается в счет исполнения обязательств по заключенному договору.

В соответствии со статьей 329 Гражданского кодекса Российской Федерации задаток является одним из способов обеспечения исполнения обязательств.

Таким образом, предусмотренный оспариваемым актом задаток является обязательным условием участия в торгах и способом обеспечения исполнения обязательств по оплате цены договора, заключаемого по результатам этих торгов, следовательно, оспариваемые положения о задатке не противоречат нормам гражданского законодательства.

Предусмотренное в Порядке требование о внесении задатка (50%), засчитываемого в счет оплаты цены договора не противоречит закону и принято по усмотрению представительного органа местного самоуправления на основании диспозитивных положений Гражданского кодекса Российской Федерации об условиях проведения торгов и способах обеспечения исполнения обязательств.

Определенный в пункте 2.22 Порядка механизм оплаты цены Договора не противоречит предусмотренным параграфом 1 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации общим положениям о купле-продаже, а также содержанию и характеру продаваемых прав (пункт 1 статьи 424 названного кодекса).

Отказывая в удовлетворении требований о признании недействующими пункта 3.3 Порядка, устанавливающего, что передача или уступка владельцем объекта прав и обязанностей по Договору третьим лицам не допускается, и пункта 2.5 Договора, согласно которому «Владелец нестационарного торгового объекта» не вправе передавать права и обязанности по Договору третьему лицу, суд пришел к верному выводу соответствию данных норм федеральному законодательству.

Согласно пункту 7 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации, если в соответствии с законом заключение договора возможно только путем проведения торгов, победитель торгов не вправе уступать права и осуществлять перевод долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора. Обязательства по такому договору должны быть исполнены победителем торгов лично, если иное не установлено в соответствии с законом.

В случаях, указанных в названном Кодексе или ином законе, договоры о продаже вещи или имущественного права могут быть заключены только путем проведения торгов (пункт 3 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Частью 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлено, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

Из анализа приведённых законоположений в их системном единстве следует, что заключение договора на право владения и (или) пользования государственным или муниципальным имуществом может быть осуществлено только по результатам торгов, а указанные права не могут переходить в порядке сингулярного или универсального правопреемства к лицам, не являющимся победителями таких торгов.

В силу подпункта 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута в случае размещения нестационарных торговых

объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Таким образом, федеральный законодатель предусмотрел возможность выбора порядка реализации предоставления земель для размещения НТО в соответствии со схемой размещения НТО как с предоставлением земельного участка, так и без такого предоставления.

В городе Ярославле предоставление земель для размещения НТО реализуется посредством оформления договоров на право размещения НТО без предоставления земельного участка и установления сервитута. Лицам, указанным в подпункте 2 пункта 2 решения, предоставлена возможность заключить договор на право размещения НТО без проведения торгов при соблюдении определенных условий. Расчет цены для таких договоров определяется согласно Методике, подпункт 2.1 пункта 2 которой оспаривается административными истцами.

Согласно названному подпункту 2 пункта 2 Методики для нестационарных торговых объектов (киоски, павильоны) размер начальной цены аукциона на право размещения нестационарных торговых объектов (киосков, павильонов) определяется по формуле: $P = C \times K_t \times K_c \times K_p \times T$, где: P - размер начальной цены аукциона на право размещения нестационарного торгового объекта (киоска, павильона) на срок действия Договора; C - базовая ставка в размере 3292,16 руб./год. Размер базовой ставки подлежит ежегодной индексации с учетом уровня инфляции; K_t - коэффициент типа и размера нестационарного торгового объекта (киоска, павильона); K_c - коэффициент специализации нестационарного торгового объекта (киоска, павильона); K_p - коэффициент коммерческой привлекательности места размещения нестационарного торгового объекта (киоска, павильона); T - срок действия Договора (в годах).

Этой же нормой установлены коэффициенты типов и размеров нестационарных торговых объектов (киосков, павильонов), коэффициент специализации нестационарных торговых объектов (киосков, павильонов) и коэффициенты коммерческой привлекательности места размещения нестационарных торговых объектов (киосков, павильонов).

Проверяя законность подпункта 2.1 пункта 2 Методики, суд установил, что вопрос об определении начальной цены аукциона на право размещения НТО на федеральном уровне не урегулирован, вместе с тем, с учетом схожести правоотношений об определении начальной цены аукциона на право размещения НТО и правоотношений по поводу определения платы за пользование земельными участками, к спорным правоотношениям применимы основополагающие принципы определения платы за пользование земельными участками.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной

платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, к числу которых относится принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке.

Согласно правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2004 года № 209-О, в отсутствие единых правил дифференциацию ставок земельного налога в городе в зависимости от местоположения земельных участков и зон различной градостроительной ценности, как и определение границ этих зон орган местного самоуправления обязан осуществлять не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом города, т.е. основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих в том числе на уровень доходности земельного участка в конкретной зоне, без чего сам смысл дифференциации средней ставки земельного налога по местоположению и зонам территории города искажается.

Судебные органы при рассмотрении споров по поводу сумм земельного налога, подлежащих уплате пользователями земельных участков в городе, не ограничиваясь установлением лишь факта принятия органом местного самоуправления нормативного акта, которым установлены коэффициенты дифференциации ставки налога по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории, и проверкой правильности расчета сумм налога в соответствии с этим актом, должны, не вмешиваясь в сферу нормотворческих полномочий муниципальных образований, выявлять, проводились ли при его принятии помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности, т.е. осуществлялось ли экономическое обоснование дифференциации ставки земельного налога на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков.

Государственные органы, обладая необходимой дискрецией при определении (изменении) размера арендной платы и порядка ее расчета, одновременно связаны требованиями федерального законодательства и необходимостью обеспечить эффективное использование земли на основании оценки ее экономических факторов, влияющих на уровень доходности земельных участков, что, в частности, следует из постановления

Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 и нормативных документов, утвержденных этим постановлением (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2017 года № 424-О).

Таким образом, при принятии нормативного правового акта помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных земельных участков должны проводиться анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности.

Отклоняя правовую позицию административных истцов о незаконности Методики, суд исходил из того, что данная Методика предусматривает в качестве базовой ставки удельный показатель кадастровой стоимости земельного участка за один квадратный метр в городе Ярославле и применение повышающих коэффициентов с учетом срока договора, типа, размера и специализации НТО и коммерческой привлекательности места его размещения, проведенной оценки экономических факторов, исходя из которых произведена дифференциация повышающих коэффициентов с учетом типов и размеров, специализации НТО (киосков, павильонов) и коммерческой привлекательности места их размещения и определяет уровень коэффициентов на основании мониторинга получаемой предпринимателями прибыли в течение года, в зависимости от реализации того или иного вида продукции; с учетом социальной значимости были приняты понижающие коэффициенты на хлеб, хлебобулочные изделия, печать, проездные билеты, бытовые услуги – 0,25; на молочную продукцию, кондитерские изделия, овощи, фрукты, прием платежей, лотерейные билеты – 0,5; по остальным товарам: быстрое питание, продовольственные и непродовольственные товары, цветы – 0,7.

Коэффициенты коммерческой привлекательности места размещения НТО установлены с учетом посещаемости объектов торговли и ранее действовавших коэффициентов места размещения.

Установив, что Методика определения начальной цены аукциона имеет экономическую обоснованность и принята произвольно, суд правомерно в удовлетворении заявленных требований в указанной части отказал.

По мнению административных истцов, пункт 3.1 Договора подлежит признанию недействующим, поскольку начальная цена аукциона на право размещения торговых объектов определяется в соответствии с не имеющей экономического обоснования Методикой.

Однако данный довод является несостоятельным по указанным выше мотивам.

В соответствии с пунктом 3 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации, условия договора, заключаемого по результатам торгов, определяются организатором торгов и должны быть указаны в извещении о проведении торгов.

Проверяя условия Договора на предмет их соответствия федеральному законодательству, суд первой инстанции правомерно отклонил доводы

административного иска в части признания недействующими пунктов 1.1, 1.2, подпункта 2.2.5 пункта 2.2., подпункта 2.3.4 пункта 2.3, подпункта 2.3.10 пункта 2.3. раздела 4, пункта 7.1 Договора.

Согласно пункту 1.1 Договора «Уполномоченное структурное подразделение мэрии» предоставляет «Владельцу нестационарного торгового объекта» право на размещение нестационарного торгового объекта, указанного в пунктах 1.2, 1.3 Договора, на месте размещения, расположенном по адресу: __, площадью __ (далее - место размещения объекта), и включенном в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Ярославля, утвержденную решением муниципалитета города Ярославля от __ № __ (далее - Схема), а «Владелец нестационарного торгового объекта» обязуется разместить и обеспечить в течение всего срока действия Договора функционирование нестационарного торгового объекта на условиях и в порядке, установленных Договором, а также в соответствии с действующим законодательством и муниципальными правовыми актами города Ярославля.

В пункте 1.2 Договора указано следующее: нестационарный торговый объект: тип: _____; площадь _____ кв. м.

Вопреки утверждениям административных истцов оспариваемый Договор является типовым, и содержит лишь общие условия договора, в то время как условия конкретных договоров, заключаемых с победителями торгов, указываются в извещениях о проведении таких торгов. В пункте 1.1 сформулирован предмет Договора и имеется ссылка на схему НТО с целью идентификации места размещения объекта, в пункте 1.2 закреплены его атрибуты.

Доводы в апелляционной жалобе о том, что в пунктах 1.1 и 1.2 Договора должна фигурировать реальная площадь объектов НТО, которые установлены и эксплуатируются в действительности, а не та площадь, которая предусмотрена Правилами благоустройства территории города Ярославля, утвержденными решением муниципалитета города Ярославля от 30 января 2004 года № 306, не имеют правового значения. Фактически данные доводы сводятся к оспариванию Правил благоустройства территории города Ярославля, которые предметом проверки в рамках настоящего дела не являются.

В соответствии с подпунктом 2.3.10 пункта 2.3 Договора «Владелец нестационарного торгового объекта» обязан освободить занимаемое место размещения объекта от нестационарного торгового объекта, передать его «Уполномоченному структурному подразделению мэрии» по акту приема-сдачи в течение 5 рабочих дней по окончании срока действия Договора или со дня досрочного расторжения Договора.

Согласно подпункту 2.2.5 пункта 2.2. Договора, устанавливающего, что «Уполномоченное структурное подразделение мэрии» вправе осуществить самостоятельно или с привлечением третьих лиц освобождение места размещения объекта от нестационарного торгового объекта при неисполнении

«Владельцем нестационарного торгового объекта» обязанности, установленной подпунктом 2.3.10 пункта 2.3 Договора, с последующим возмещением «Владельцем нестационарного торгового объекта» всех расходов, связанных с таким освобождением, гражданскому законодательству не противоречит, поскольку уполномоченный орган как собственник и арендодатель вправе освободить земельный участок, руководствуясь условиями данного Договора.

В названных подпунктах, оспариваемых административными истцами, предусмотрены последствия прекращения обязательств сторон Договора, связанные с их возвратом в первоначальное положение, в связи с чем данные подпункты не противоречат каким-либо положениям гражданского законодательства и обусловлены существом возникающих на основании Договора обязательств.

Административными истцами оспаривается подпункт 2.3.4 пункта 2.3 Договора предписывающий владельцу нестационарного торгового объекта сохранять специализацию нестационарного торгового объекта, указанную в пункте 1.3 Договора, в течение срока действия Договора, по мотиву нарушения свободы выбора предоставления товаров и услуг хозяйствующим субъектом, ограничения возможности владельца НТО при изменении конъюнктуры рынка в течение срока действия договора.

Проверяя приведенные доводы, суд первой инстанции пришел к верному выводу об их необоснованности.

Согласно пункту 1 статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Пунктом 8 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что условия договора, заключенного по результатам торгов в случае, когда его заключение допускается только путем проведения торгов, могут быть изменены сторонами, если это изменение не влияет на условия договора, имевшие существенное значение для определения цены на торгах, а также в иных случаях, установленных законом.

В силу части 1 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» 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 названного Федерального закона).

Согласно пункту 3.5 Порядка разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденного приказом Департамента агропромышленного комплекса и потребительского рынка Ярославской области от 24 декабря 2010 года № 166, Схема размещения нестационарных торговых объектов должна содержать, в том числе вид реализуемой продукции.

Решением муниципалитета города Ярославля от 19 ноября 2015 года № 612 утверждена Схема размещения нестационарных торговых объектов на территории города Ярославля предусматривающая, в том числе вид продукции, подлежащей реализации в НТО на определенном Схемой месте.

Судом установлено, что требования подпункта 2.3.4 пункта 2.3 Договора соответствуют приведенным выше правовым нормам, по смыслу которых Схема размещения НТО отражающая вид реализуемой продукции, формируется органом местного самоуправления, в том числе с целью обеспечения населения тем или иным товаром на определенной территории. Необходимость соблюдения специализации напрямую связана с определением цены права на заключение договора на торгах. Свободное изменение специализации НТО приводит к изменению указанной цены, что противоречит пункту 8 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации и существу правоотношений, возникающим по результатам торгов, поскольку такая цена должна быть в окончательном виде определена по результатам торгов.

Кроме того, истцами поставлен вопрос о дополнении Договора пунктом 2.6 следующего содержания: «владелец НТО не имевший нарушений в период действия договора предусмотренных пунктом 2.3 Договора имеет преимущественное право на заключение нового договора на новый срок без участия в аукционе».

В соответствии с пунктом 4 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (статья 422). В случаях, когда условие договора предусмотрено нормой, которая применяется постольку, поскольку соглашением сторон не установлено иное (диспозитивная норма), стороны могут своим соглашением исключить ее применение либо установить условие, отличное от предусмотренного в ней. При отсутствии такого соглашения условие договора определяется диспозитивной нормой.

Преимущественное право владельца НТО на заключение Договора на новый срок без участия в аукционе не предусмотрено законом и относится к сфере усмотрения органов местного самоуправления, в связи с чем установление такого права в судебном порядке означало бы вторжение в нормотворческую компетенцию данного органа.

Не основано на нормах материального права приведенное в иске утверждение административных истцов о том, что пункт 3.3 Договора, устанавливающий, что при его досрочном расторжении, в том числе в связи с отказом «Владельца нестационарного торгового объекта» от права на размещение нестационарного торгового объекта, уплаченная сумма не возвращается, фактически предусматривает неосновательное обогащение.

Так, пунктом 4 статьи 453 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, что в случае, когда до расторжения или изменения договора одна из сторон, получив от другой стороны исполнение обязательства по договору, не исполнила свое обязательство либо предоставила другой стороне неравноценное исполнение, к отношениям сторон применяются правила об обязательствах вследствие неосновательного обогащения (глава 60), если иное не предусмотрено законом или договором либо не вытекает из существа обязательства.

Таким образом, при расторжении договора правила о возврате исполненного по такому договору подлежат применению только в случае, если иное не предусмотрено законом или договором.

По существу в пункте 3.3 Договора реализована законодательно закрепленная возможность отступить от общего правила о возврате неосновательного обогащения при расторжении договора.

Разделом 4 Договора установлено, что Договор действует с «___» _____ 20___ г. по «___» _____ 20__ г., а в части исполнения обязательств, предусмотренных разделом 3 Договора, а также обязательств, связанных с освобождением места размещения объекта от нестационарного торгового объекта, - до момента исполнения таких обязательств.

Вышеназванные предписания устанавливают срок и порядок исполнения обязательств, что действующему законодательству не противоречит. В данном случае муниципалитет действует не как орган местного самоуправления, регулирующий спорные правоотношения, а как сторона Договора и собственник земельного участка, предоставляемого в пользование в определенных целях.

Не нашли своего подтверждения ссылки административных истцов о противоречии пунктов 5.2 - 5.4 Договора положениям статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации ввиду постановки субъектов предпринимательской деятельности в неравные условия и несоразмерности неустойки последствиям нарушения обязательства.

Пунктом 5.2 Договора установлено, что в случае однократного нарушения «Владельцем нестационарного торгового объекта» обязательств, предусмотренных подпунктами 2.3.2 - 2.3.8, 2.3.11 пункта 2.3 Договора, «Владелец нестационарного торгового объекта» выплачивает неустойку в размере 10% от цены права на размещение нестационарного торгового объекта, указанной в пункте 3.1 Договора.

В силу пункта 5.3 Договора в случае повторного нарушения «Владельцем нестационарного торгового объекта» обязательств, предусмотренных

подпунктами 2.3.2 - 2.3.8, 2.3.11 пункта 2.3 Договора, «Владелец нестационарного торгового объекта» выплачивает неустойку в размере 25% от цены права на размещение нестационарного торгового объекта, указанной в пункте 3.1 Договора.

Согласно пункту 5.4 Договора в случае невыполнения обязательств, предусмотренных подпунктом 2.3.10 пункта 2.3 Договора, «Владелец нестационарного торгового объекта» выплачивает неустойку в размере 100% от цены права на размещение нестационарного торгового объекта, указанной в пункте 3.1 Договора.

Право на установление в договоре неустойки за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств предусмотрено статьей 330 Гражданского кодекса Российской Федерации, в силу пункта 1 которой неустойкой (штрафом, пеней) признается определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности в случае просрочки исполнения.

Уменьшение неустойки, явно несоразмерной последствиям нарушения обязательства, в силу статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации является правом суда, которое может быть реализовано только при рассмотрении конкретного дела.

Следовательно, установление в приведенных выше пунктах Договора штрафных санкций не нарушает права и законные интересы истцов, поскольку не лишает их права в суде снизить неустойки в предусмотренном гражданским законодательством порядке.

Вопрос о соразмерности неустойки последствиям нарушения обязательства подлежит разрешению судом в соответствии с действующим законодательством в рамках самостоятельного судебного спора. Установление в Договоре штрафных санкций не влечет негативных последствий для владельца нестационарного торгового объекта, который не нарушает его условия.

В силу пункта 6.1 Договора, данный Договор подлежит расторжению «Уполномоченным структурным подразделением мэрии» досрочно в одностороннем порядке с уведомлением «Владельца нестационарного торгового объекта» в случаях: ликвидации юридического лица, прекращения деятельности физическим лицом в качестве индивидуального предпринимателя (подпункт 2); просрочки исполнения обязательств, предусмотренных пунктом 3.2 Договора (подпункт 4); несоблюдения «Владельцем нестационарного торгового объекта» условия, предусмотренного пунктом 2.5 Договора (подпункт 7), а также пункта 7.1 Договора.

Уведомление о расторжении Договора направляется «Владельцу нестационарного торгового объекта» по адресу, указанному в разделе 9 Договора, заказным письмом с уведомлением о вручении. Договор считается расторгнутым по истечении 10 дней со дня доставки уведомления о

расторжении Договора «Владельцу нестационарного торгового объекта» (пункт 6.2 Договора).

Пунктом 7.1 Договора установлено, что в случае необходимости освобождения места размещения объекта для нужд города (предоставление земельного участка в соответствии с земельным законодательством; строительство, реконструкция объектов муниципального значения; благоустройство городских территорий) при согласии «Владельца нестационарного торгового объекта» на перемещение нестационарного торгового объекта на компенсационное место размещения в Договор вносятся изменения, касающиеся местоположения нестационарного торгового объекта. Внесение изменений в Договор осуществляется путем заключения дополнительного соглашения, подписываемого сторонами. Дополнительное соглашение о внесении изменений в Договор направляется «Уполномоченным структурным подразделением мэрии» «Владельцу нестационарного торгового объекта» в течение 3 рабочих дней со дня внесения в Схему изменения об исключении занимаемого места размещения объекта и подлежит рассмотрению «Владельцем нестационарного торгового объекта» в течение 5 рабочих дней со дня его получения. «Владелец нестационарного торгового объекта» своими силами и за свой счет перемещает нестационарный торговый объект с места размещения объекта на компенсационное место не позднее 7 дней со дня подписания дополнительного соглашения. В иных случаях место размещения объекта изменению не подлежит.

Судебная коллегия считает необоснованными доводы иска в части признания недействующими подпунктов 2, 4 и 7 пункта 6.1, пункта 6.2 и пункта 7.1 Договора.

В силу статьи 450.1 Гражданского кодекса Российской Федерации предоставленное данным Кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором право на односторонний отказ от договора (исполнения договора) (статья 310) может быть осуществлено уполномоченной стороной путем уведомления другой стороны об отказе от договора (исполнения договора). Договор прекращается с момента получения данного уведомления, если иное не предусмотрено указанным Кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором (пункт 1).

В случае одностороннего отказа от договора (исполнения договора) полностью или частично, если такой отказ допускается, договор считается расторгнутым или измененным (пункт 2).

Из приведенных правовых норм следует, что в договоре может быть предусмотрено право одной из его сторон на отказ от исполнения этого договора, а также установлен момент прекращения договорных обязательств сторон в случае реализации указанного права.

При этом какие-либо ограничения возможных оснований такого отказа, а также императивные требования к условию договора о моменте прекращения обязательств сторон законодательством не предусмотрены.

При таких обстоятельствах условия, содержащиеся в пунктах 6.1, 6.2 и 7.1 Договора, по существу предусматривают право Уполномоченного структурного подразделения мэрии на отказ от исполнения Договора и не противоречат нормам гражданского законодательства.

Вместе с тем Судебная коллегия не может согласиться с выводом суда о том, что последнее предложение подпункта 2 пункта 2 и последнее предложение пункта 3 решения, второе предложение пункта 5.1 и пункт 7.2 Договора акту, имеющему большую юридическую силу, не противоречат.

Во втором предложении пункта 5.1 Договора закреплено, что ответственность за любой ущерб или вред, причиненный при размещении и функционировании нестационарного торгового объекта, несет «Владелец нестационарного торгового объекта».

Однако общие основания ответственности за причинение вреда установлены гражданским законодательством, которое находится в исключительном ведении Российской Федерации (пункт «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, пункт 1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Так, пунктом 1 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

По смыслу приведенной правовой нормы обязательными условиями наступления гражданско-правовой ответственности за причинение имущественного вреда являются противоправность поведения причинителя такого вреда, вина и причинно-следственная связь между названными действиями и причиненным вредом.

Следовательно, предусмотренное в пункте 5.1 Договора положение об ответственности владельца НТО за любой ущерб или вред, причиненный при размещении и функционировании нестационарного торгового объекта, независимо от наличия либо отсутствия названных выше обязательных условий наступления гражданско-правовой ответственности противоречит нормам гражданского законодательства.

Согласно пункту 7.2 Договора заключив Договор, «Владелец нестационарного торгового объекта» выразил согласие на осуществление «Уполномоченным структурным подразделением мэрии» действий по пресечению неправомерного использования места размещения объекта в порядке самозащиты права (статьи 12, 14 Гражданского кодекса Российской Федерации) при неисполнении «Владельцем нестационарного торгового объекта» обязательств, предусмотренных подпунктом 2.3.10 пункта 2.3 Договора. Самозащита осуществляется путем освобождения «Уполномоченным структурным подразделением мэрии» собственными силами или привлеченными им лицами места размещения объекта от нестационарного торгового объекта и иного имущества «Владельца нестационарного торгового объекта» в следующем порядке: 1) в случае

невыполнения «Владельцем нестационарного торгового объекта» обязанности по освобождению места размещения объекта по окончании срока действия Договора освобождение осуществляется без направления в адрес «Владельца нестационарного торгового объекта» предварительного уведомления об освобождении места размещения объекта либо требования об освобождении места размещения объекта; 2) в случае невыполнения «Владельцем нестационарного торгового объекта» обязанности по освобождению места размещения объекта при досрочном расторжении Договора «Уполномоченное структурное подразделение мэрии» направляет «Владельцу нестационарного торгового объекта» по адресу, указанному в разделе 9 Договора, заказным письмом с уведомлением о вручении требование об освобождении места размещения объекта с указанием тридцатидневного срока для его выполнения. В случае невыполнения данного требования в установленный срок «Уполномоченное структурное подразделение мэрии» принимает меры, направленные на освобождение места размещения объекта.

При этом «Владелец нестационарного торгового объекта» признает, что убытки, возникающие вследствие утраты либо повреждения принадлежащего ему имущества, возмещению не подлежат, а расходы, понесенные «Уполномоченным структурным подразделением мэрии» в связи с освобождением места размещения объекта, взыскиваются с «Владельца нестационарного торгового объекта».

В пункте 7.2 Договора установлены способы защиты прав и основания для возмещения ущерба, которые уже урегулированы гражданским законодательством.

В соответствии со статьей 15 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере (часть 1).

Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы (часть 2).

Из приведенных правовых норм следует, что в договорном порядке может быть предусмотрено лишь ограничение размера подлежащих возмещению убытков, но не полный отказ лица, право которого нарушено, от такого возмещения.

Лицу, право которого нарушено, не может быть запрещено защищать свои права, в связи с чем последний абзац подпункта 2 пункта 7.2 Договора в части слов «убытки, возникающие вследствие утраты либо повреждения

принадлежащего ему имущества, возмещению не подлежат, а» противоречит нормам гражданского законодательства.

Подпунктом 2 пункта 2 решения установлено, что юридические лица и граждане, эксплуатировавшие по состоянию на 1 марта 2015 года нестационарные торговые объекты на основании договоров аренды земельных участков в соответствии со схемой размещения временных построек, не являющихся объектами капитального строительства, на территории города Ярославля, утвержденной в установленном мэрией города Ярославля порядке, вправе в течение семи месяцев со дня вступления в силу настоящего решения заключить договор на право размещения нестационарного торгового объекта без проведения торгов на право размещения нестационарного торгового объекта на восемь лет по начальной цене аукциона на право размещения соответствующего объекта при соблюдении следующих условий в совокупности: отсутствие задолженности за использование земельного участка под таким объектом, соответствие места размещения такого объекта требованиям, установленным Правилами благоустройства территории города Ярославля, единовременное внесение 25 процентов от цены права на размещение нестационарного торгового объекта, рассчитанной по начальной цене аукциона на право размещения соответствующего объекта, из которых половина вносится при заключении договора, другая половина в срок до 1 декабря 2016 года; оставшиеся 75 процентов вносятся в рассрочку ежегодно равными частями в течение первого месяца каждого года действия договора, начиная с третьего года. При этом на вносимую ежегодно сумму денежных средств производится начисление процентов, размер которых равняется ставке рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на дату внесения очередного ежегодного платежа. По решению лиц, указанных в настоящем подпункте, оплата приобретаемого права на размещение нестационарного торгового объекта может быть осуществлена единовременно при заключении договора за весь срок действия договора, в случае оплаты цены права в рассрочку такая оплата может быть осуществлена досрочно.

Указанные в приведенном подпункте лица, заключившие договор на право размещения нестационарного торгового объекта по 13 июля 2016 года, обеспечивают приведение внешнего облика нестационарных торговых объектов в соответствии с требованиями, установленными Правилами благоустройства территории города Ярославля, до 1 июня 2017 года, а параметров нестационарного торгового объекта - до 31 декабря 2016 года. При этом в договор на право размещения нестационарного торгового объекта в качестве дополнительного основания досрочного расторжения уполномоченным структурным подразделением мэрии в одностороннем порядке договора включается условие несоблюдения данного требования.

Подпунктом 3 пункта 2 решения определено, что юридические лица и граждане, эксплуатировавшие в соответствии со схемой размещения временных построек, не являющихся объектами капитального строительства,

на территории города Ярославля, утвержденной в установленном мэрией города Ярославля порядке, нестационарные торговые объекты на основании договоров аренды земельных участков, заключенных на неопределенный срок, действовавших на момент утверждения муниципалитетом города Ярославля Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Ярославля, сохраняют право на их эксплуатацию до дня расторжения договоров в соответствии с действующим законодательством.

После расторжения договора аренды указанные лица вправе до 1 декабря 2016 года заключить договор на право размещения нестационарного торгового объекта на ранее занимаемом месте размещения (при условии его соответствия Правилам благоустройства территории города Ярославля) либо на предоставляемом им компенсационном месте (при несоблюдении указанного условия), включенном в Схему размещения нестационарных торговых объектов на территории города Ярославля, без проведения торгов на право размещения нестационарного торгового объекта на восемь лет по начальной цене аукциона на право размещения соответствующего объекта, уплачиваемой в порядке и сроки, предусмотренные абзацем четвертым подпункта 2 данного пункта.

Предлагаемое компенсационное место размещения нестационарного торгового объекта должно быть достаточным для размещения нестационарного торгового объекта, равнозначного по площади эксплуатируемому объекту, но не более 100 квадратных метров, и находиться в границах того же района города.

Владелец нестационарного торгового объекта своими силами и за свой счет перемещает торговый объект с места его размещения на компенсационное место не позднее 7 дней со дня подписания договора на право размещения нестационарного торгового объекта. В случае неперемещения нестационарного торгового объекта по истечении 7 дней со дня подписания договора на право размещения нестационарного торгового объекта такой договор подлежит расторжению в одностороннем порядке уполномоченным структурным подразделением мэрии.

Основания и порядок расторжения договора и отказа от его исполнения предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 450 названного Кодекса изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законами или договором (пункт 1).

По требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только: при существенном нарушении договора другой стороной и в иных случаях, предусмотренных указанным Кодексом, другими законами или договором (пункт 2).

Пунктом 1 статьи 450.1 Гражданского кодекса Российской Федерации предоставленное названным Кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором право на односторонний отказ от договора (исполнения

договора) (статья 310) может быть осуществлено управомоченной стороной путем уведомления другой стороны об отказе от договора (исполнения договора). Договор прекращается с момента получения данного уведомления, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором.

Из приведенных правовых норм следует, что прекращение в одностороннем порядке правоотношений, вытекающих из гражданско-правового договора, допускается либо путем расторжения такого договора в судебном порядке, либо путем направления другой стороне договора уведомления об отказе от этого договора.

При таких обстоятельствах последнее предложение подпункта 2 пункта 2 и последнее предложение пункта 3 решения, предоставляющие уполномоченному структурному подразделению мэрии право на расторжение договора во внесудебном порядке и без направления уведомления о таком расторжении другой стороне договора, противоречат нормам гражданского законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ярославского областного суда от 2 декабря 2016 года отменить в части и принять новое решение, которым признать недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу:

последнее предложение подпункта 2 пункта 2 и последнее предложение подпункта 3 пункта 2 решения муниципалитета города Ярославля от 7 декабря 2015 года № 629 «Об организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля»;

последнее предложение пункта 5.1 и последний абзац подпункта 2 пункта 7.2 в части слов «убытки, возникающие вследствие утраты либо повреждения принадлежащего ему имущества, возмещению не подлежат, а» Приложения 2 к Порядку Форма 1 «Договор на право размещения нестационарного торгового объекта», утвержденному решением муниципалитета города Ярославля от 7 декабря 2015 года № 629 «Об организации торгов на право размещения нестационарных торговых объектов и объектов сферы услуг в области досуга на территории города Ярославля».

В остальной части решение Ярославского областного суда от 2 декабря 2016 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Алыева А.Н.о. - без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи