

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**Именем Российской Федерации****РЕШЕНИЕ****от 5 декабря 2018 г. N АКПИ18-1010**

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.,

судей Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г., Назаровой А.М.,

при секретаре Б.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Е., 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. N 390,

установил:

согласно абзацу второму пункта 74 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. N 390, временные строения должны располагаться на расстоянии не менее 15 метров от других зданий и сооружений или у противопожарных стен (далее - Правила).

Данный абзац введен в пункт 74 Правил постановлением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2016 г. N 947 "О внесении изменений в Правила противопожарного режима в Российской Федерации".

Индивидуальный предприниматель Е. (далее - ИП Е.), 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, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют статье 2 Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности", являются неопределенными и нарушают их права.

Как указывают административные истцы, ИП Е. заключил с ТСЖ "Ленина, 69" договор аренды земельного участка для размещения и эксплуатации газетного киоска (нестационарного торгового объекта, специализирующегося на продаже печатной продукции). При этом расстояние между указанным газетным киоском и ближайшей стеной жилого дома, расположенного по адресу г. Пермь, ул. Ленина д. 69, составляет менее 15 метров (фактически - 7,5 метров). Указанная стена является глухой (не имеет оконных, дверных и иных проемов и отверстий) и выполнена из сплошного жаростойкого материала (керамический кирпич толщиной более 0,5 метра). Между тем 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 N 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. Данное предписание было обжаловано в судебном порядке. Решением Арбитражного суда Пермского края от 15 июня 2018 г. по делу N А50-8498/2018, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 сентября 2018 г., ТСЖ "Ленина, 69" отказано в удовлетворении требований о признании недействительным выданного предписания.

В суде представитель административных истцов ИП Е., ТСЖ "Ленина, 69" О. поддержал заявленные требования и пояснил суду, что федеральное законодательство, содержащее противопожарные нормы, разделяет значение терминов "здания", "строения" и "сооружения", придавая им различный правовой

смысл, они не приравнены друг к другу и не являются синонимами, означают разные, самостоятельные виды объектов, при этом ни один из этих терминов не поглощается по своему смыслу другим термином. Нестационарный торговый объект площадью менее 20 кв. м (в том числе торговый киоск как разновидность нестационарного торгового объекта) - это именно сооружение (не связанным прочно с земельным участком) и не является ни зданием, ни строением, ни временным строением. Понятие "противопожарный разрыв (противопожарное расстояние)" применяется только по отношению к зданиям и строениям и не применяется по отношению к сооружениям. При этом фраза "у противопожарных стен" не позволяет однозначно установить, на каком именно расстоянии от "временного строения" должна находиться противопожарная стена, что позволяет по-разному толковать оспариваемое положение. Неопределенность нормы влечет за собой коррупциогенный фактор.

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 (поручение от 16 октября 2018 г. N ЮБ-П4-7061).

Представитель Правительства Российской Федерации А.В. возражал против удовлетворения заявленных требований и пояснил суду, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административных истцов.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административных истцов О., Правительства Российской Федерации А.В., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" в статье 16 предусматривает полномочие Правительства Российской Федерации принимать нормативный правовой акт, устанавливающий противопожарный режим.

Правительство Российской Федерации на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение (статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"). Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

Во исполнение полномочий, предоставленных федеральным законодателем, Правительство Российской Федерации постановлением от 25 апреля 2012 г. N 390 утвердило Правила.

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 7 мая 2012 г., N 19 (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. N 1717, размещенного на "Официальном интернет-портале правовой информации" (<http://www.pravo.gov.ru>) 9 января 2018 г. и опубликованного в Собрании законодательства Российской Федерации 15 января 2018 г., N 3).

Правила содержат требования пожарной безопасности, устанавливающие правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов.

Определяя порядок содержания территорий, пункт 74 Правил запрещает 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, а абзац второй данного пункта устанавливает требование к размещению "временных строений".

Данные положения нормативного правового акта соответствуют действующему законодательству.

Противопожарный режим согласно Федеральному закону "О пожарной безопасности" - 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).

Градостроительный кодекс Российской Федерации в пункте 10.2 статьи 1 определяет некапитальные строения, сооружения как строения, сооружения, которые не имеют прочной связи с землей 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).

Понятие "временные строения" по своему смыслу соотносится с понятием "некапитальные строения, сооружения", приведенному в пункте 10.2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Определяя основные положения технического регулирования в области пожарной безопасности, Федеральный закон "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" предусматривает противопожарные преграды в зависимости от способа предотвращения распространения опасных факторов пожара, одним из которых является установление и соблюдение противопожарного разрыва (противопожарного расстояния). В статье 2 названного Федерального закона дано определение противопожарного разрыва (противопожарного расстояния) как нормированного расстояния между зданиями, строениями, устанавливаемого для предотвращения распространения пожара.

Для предотвращения распространения пожара абзац второй пункта 74 Правил предусматривает расположение временных строений на расстоянии не менее 15 метров от других зданий и сооружений, что соответствует требованиям Федерального закона "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности". Следовательно, Правительство Российской Федерации, устанавливая правила противопожарного режима, вправе было определить допустимые параметры расположения временных строений.

Действующее законодательство широко использует понятие "строение" применительно к различным объектам гражданского оборота в зависимости от регулирования отношений в той или иной сфере деятельности (торговля, налоги, строительство, пожарная безопасность).

Так, Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" определяет понятия "здание", "сооружение" как результат строительства. Результатом строительной деятельности является создание как здания, сооружения, так и другого строения.

Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 222 определяет, что самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные на земельном участке.

Налоговый кодекс Российской Федерации в статье 346.27 определяет такие категории торговых объектов, как павильоны, киоски через понятие строения.

Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. N 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 (пункт 6 статьи 2).

Из анализа приведенных выше нормативных правовых актов следует, что законодатель не разграничивает и не придает различный правовой смысл объектам "строение" и "сооружение", как утверждают административные истцы.

Ссылки административных истцов на национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51303-2013 "Торговля. Термины и определения", утвержденный приказом Росстандарта от 28 августа 2013 г. N 582-ст (пункт 63), нормы государственной противопожарной службы МВД России НПБ 103-95 "Торговые павильоны и киоски. Противопожарные требования", утвержденные приказом ГУГПС МВД России от 31 января 1995 г. N 5, содержащие определения понятия "киоск", не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований.

Указанные акты имеют меньшую юридическую силу по сравнению с оспариваемым нормативным правовым актом. Согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации при

рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (статья 208).

Коррупциогенными факторами согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (статья 1).

Из содержания абзаца второго пункта 74 Правил следует, что при размещении временных строений у противопожарных стен их установка допускается на любом расстоянии.

Оспариваемые положения нормативного правового акта не устанавливают для правоприменителей каких-либо необоснованно широких пределов усмотрения, а также не содержат неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и организациям.

Ссылки ТСЖ "Ленина, 69", ИП Е. на неопределенность требований абзаца второго пункта 74 Правил фактически сводятся к несогласию с судебными постановлениями, которыми ТСЖ "Ленина, 69" отказано в удовлетворении заявления об оспаривании предписания от 9 февраля 2018 г. N 785/1/1 об устранении нарушений требований пожарной безопасности.

Оспариваемые положения нормативного правового акта являются ясными и определенными, приняты в пределах полномочий высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации; какого-либо иного нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы определял расположение временных строений в целях обеспечения пожарной безопасности, не имеется.

Разрешение же вопроса о возможности отнесения конкретного объекта к временному строению, непосредственно связанного с исследованием и оценкой фактических обстоятельств конкретного дела, не является предметом судебного разбирательства по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Е., 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. N 390, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации
Н.С.РОМАНЕНКОВ

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации
Ю.Г.ИВАНЕНКО
А.М.НАЗАРОВА