

12 мая 2021 г. № 119Пр-исх

В Ассоциации «Советы  
муниципальных образований»

## **ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО**

19 апреля 2021 года Конституционный Суд РФ принял постановление № 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобами граждан Г.С. Дадашова, И.Н. Касимова и других".

С 2018 года предприниматели и собственники жилья в Перми безуспешно пытаются оспорить введенный городскими властями абсолютный запрет на размещение НТО на придомовых территориях. С аналогичными правилами также не согласны в Калининграде и Ярославле. На несоответствие решений муниципальных властей федеральному законодательству указывают и «Союзпечать», «Российский книжный союз», Ассоциация малоформатной торговли, Уполномоченные по защите прав предпринимателей Новосибирской и Ярославской областей. Ранее вопросы размещения нестационарных торговых объектов (НТО) рассматривались Конституционным Судом РФ при вынесении определений от 5 декабря 2019 года № 3273-О и № 3274-О.

Конституционный Суд РФ еще в 2019 году определил, что органы местного самоуправления не могут запрещать торговые киоски, палатки, передвижные сооружения на придомовой территории, если есть согласие собственников жилья и не нарушается федеральное законодательство. В начале 2021 года Правительство РФ в рамках реализации «регуляторной гильотины» упразднило запрет размещать НТО на внутридворовой территории, на который обычно и ссылались суды. Однако и ранее некоторые ограничения распространялись на «внутридворовую территорию», а не придомовую, что, как установил Конституционный Суд, не идентично.

По мнению Суда, понятие "придомовая территория", являющееся прежде всего категорией жилищного права, и понятие "внутридворовая территория", используемое преимущественно в области градостроительного и санитарно-эпидемиологического нормирования, не идентичны по содержанию. Широко

распространена ситуация, когда территорию двора образуют придомовые территории нескольких смежных многоквартирных домов, а равно земельные участки, которые находятся в муниципальной собственности или собственности на которые не разграничена. В свою очередь, придомовая территория с точки зрения пространственных ее пределов может как включать в себя часть двора, так и выходить за его границы. Установление различного регулирования вполне может быть оправдано разной рекреационной, транспортной, инженерной, хозяйственной ценностью той или другой территории с учетом сложившихся исторических традиций. Таким образом, в качестве "придомовой" и "внутридворовой" применительно к конкретному многоквартирному дому могут выступать как совпадающие, так и разные территории, что должно быть принято во внимание при осуществлении правового регулирования и в правоприменительной практике.

Суд подтвердил ранее сделанные им выводы о необходимости дифференцированного подхода к тем земельным участкам под многоквартирными домами, которые сформированы в надлежащем порядке и поставлены на кадастровый учет. Действующее федеральное законодательство не содержит оспариваемого запрета, нормы конституционны. В течение года органы местного самоуправления всех муниципальных образований должны привести свои акты в соответствие с федеральным законодательством и решением Суда. Применение правил в действующей редакции допускается только в части, не противоречащей иным положениям законодательства.

При установлении органами местного самоуправления в правилах благоустройства территории городского округа таких положений, которые касаются размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома необходимо учитывать следующее:

- не должна полностью исключаться возможность для собственников, образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участков принять решение о размещении на них нестационарных торговых объектов, если это не нарушает обязательные требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

- допускается воспроизводить в правилах благоустройства положения обязательных требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, сохраняющих свою юридическую силу, при условии, что это не ведет к установлению запретов и ограничений сверх предусмотренных данными обязательными требованиями;

- могут предусматриваться требования к удаленности нестационарных торговых объектов от зданий и сооружений, к сочетанию нестационарных торговых объектов с иными элементами благоустройства, к внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям нестационарных торговых объектов и тому подобные требования;

- не должны устанавливаться такие требования, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В течение одного года со дня вступления в силу Постановления Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2021 года органы местного

самоуправления муниципальных образований, установившие в правилах благоустройства территории муниципального образования такое правовое регулирование, которое полностью исключает размещение нестационарных торговых объектов на образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, должны привести это правовое регулирование в соответствие с конституционно-правовым смыслом норм федерального законодательства, выявленным в Постановлении.

Приложение. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2021 года.

Председатель Правления

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a cursive representation of the name.

И.Н. Цецерский



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.С.Дадашова, И.Н.Касимова и других

город Санкт-Петербург

19 апреля 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47<sup>1</sup>, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 209 ГК Российской Федерации, части 7

статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились коллективная жалоба граждан И.Н.Касимова, Н.Ф.Мухаметзяновой, А.Э.Хадеева и ТСЖ «Мирный», а также жалоба гражданина Г.С.Дадашова и жалоба ООО «Быстрое питание». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все три жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по ним в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Граждане И.Н.Касимов, Н.Ф.Мухаметзянова, А.Э.Хадеев и товарищество собственников жилья «Мирный» в коллективной жалобе, а гражданин Г.С.Дадашов и общество с ограниченной ответственностью «Быстрое питание» в индивидуальных жалобах оспаривают конституционность следующих положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, согласно которому правила благоустройства территории муниципального образования – это муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных актов Российской Федерации, а

также нормативных актов ее субъектов требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения;

пункта 25 части 1 статьи 16, предусматривающего, что к вопросам местного значения муниципального, городского округа относится утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа;

пункта 3 части 2 статьи 45<sup>1</sup>, в силу которого правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ.

Кроме того, заявители просят признать неконституционными:

часть 7 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», согласно которой порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности, устанавливается собственником стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством Российской Федерации;

пункт 2 статьи 209 ГК Российской Федерации, наделяющий собственника правом по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом

интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

1.1. И.Н.Касимов, Н.Ф.Мухаметзянова, А.Э.Хадеев и ТСЖ «Мирный» обратились в Верховный Суд Российской Федерации с просьбой о пересмотре по новым обстоятельствам апелляционного определения Судебной коллегии по административным делам этого суда, которым было отменено решение Пермского краевого суда и принято новое решение – об отказе в удовлетворении требования ряда граждан и юридических лиц (включая названных) о признании недействующим подпункта 4.1.12 Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми (утверждены решением Пермской городской Думы от 29 января 2008 года № 4) в части запрета на размещение нестационарных торговых объектов на придомовых территориях. Отказывая в пересмотре апелляционного определения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отметила, что Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 года № 3273-О, на которое в качестве нового обстоятельства ссылались заявители, какие-либо положения федерального законодательства неконституционными не признаны, а данное ею в апелляционном определении толкование норм материального права не противоречит правовым позициям, ранее выраженным Конституционным Судом Российской Федерации.

Г.С.Дадашов совместно с иными гражданами обратился в Ярославский областной суд с административным иском, в котором содержалось требование признать Правила благоустройства территории города Ярославля (утверждены решением муниципалитета города Ярославля от 30 января 2004 года № 306) частично недействующими. Отказывая в удовлетворении этого требования, суд исходил из того, что вопросы размещения нестационарных торговых объектов как элементов благоустройства подлежат регулированию именно правилами благоустройства

территории муниципального образования, а федеральное законодательство в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения запрещает размещать такие объекты во дворах многоквартирных жилых домов. Суд также отметил, что определениями Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 года № 3273-О и № 3274-О, на которые истцы ссылались в обоснование своей позиции, какие-либо требования по существу не разрешены. Определениями Первого апелляционного суда общей юрисдикции и Второго кассационного суда общей юрисдикции решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

В свою очередь, ООО «Быстрое питание», требуя признать недействующими пункты 8.8.1 и 8.8.2 Правил благоустройства территории городского округа «Город Калининград» (утверждены решением городского Совета депутатов Калининграда от 20 мая 2015 года № 161), с административным иском обратился в Калининградский областной суд, который, отказывая в иске, указал, что размещение нестационарного торгового объекта на земельном участке, образованном под многоквартирным жилым домом, не направлено непосредственно на обслуживание и эксплуатацию этого дома и объектов, входящих в состав общего имущества жильцов, а земельным, жилищным и санитарно-эпидемиологическим законодательством не допускается размещение на таких участках нестационарных торговых объектов. Определением Первого апелляционного суда общей юрисдикции решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а апелляционная жалоба истца – без удовлетворения; при этом суд счел ошибочной ссылку в жалобе на Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 года № 3273-О. Определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции истцу отказано в восстановлении пропущенного срока для подачи кассационной жалобы, она возвращена без рассмотрения по существу.

1.2. С учетом изложенного заявителя считают, что оспариваемые положения федерального законодательства неконституционны, поскольку позволяют – в их истолковании сложившейся судебной практикой и вопреки



правовым позициям, выраженным в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 года № 3273-О и № 3274-О, – органам местного самоуправления городского округа посредством принятия правил благоустройства территории муниципального образования вводить не основанный на законе абсолютный (недифференцированный) запрет на размещение нестационарных торговых объектов на придомовой территории. Как следствие, собственники помещений в многоквартирном доме необоснованно ограничиваются в праве, используя придомовую территорию, извлекать из нее доход, а хозяйствующие субъекты – в праве вести на ней торговую деятельность, что препятствует конкуренции и развитию предпринимательства. Это, по мнению заявителей, влечет нарушения предписаний статей 1 (часть 1), 2, 7 (часть 1), 8, 12, 34, 35 (части 1 и 2), 36 (части 1 и 2), 40 (часть 2), 55 (часть 3), 71 (пункты «в», «ж», «о»), 72 (пункты «б», «в», «к» части 1), 76 (части 1 и 2), 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, принимая во внимание требования статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», пункт 2 статьи 209 ГК Российской Федерации, часть 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзац двадцать второй части 1 статьи 2, пункт 25 части 1 статьи 16 и пункт 3 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются предметом рассмотрения по настоящему делу в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они наделяют органы местного самоуправления полномочием путем принятия либо изменения правил благоустройства территории городского округа регулировать вопросы размещения таких элементов благоустройства, как нестационарные торговые объекты, на придомовой территории многоквартирного дома, в котором находятся жилые помещения, принадлежащие гражданам на праве собственности.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая право каждого свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 34, часть 1; статья 35, часть 2), относит к ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, установление правовых основ единого рынка и гражданское законодательство (статья 71, пункты «а», «ж», «о»). Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, что соотносится с обязанностью каждого сохранять природу и окружающую среду, заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (статья 17, часть 3; статья 36, часть 2; статья 44, часть 3; статья 58 Конституции Российской Федерации). В силу же ее статьи 55 (часть 3) права и свободы человека и гражданина, в том числе право частной собственности и свобода экономической деятельности, могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Следовательно, правовое регулирование вопросов благоустройства территории муниципального образования как деятельности, направленной на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан (пункт 36 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации), должно – если оно сопряжено с ограничением свободы предпринимательства или правомочий собственника земельного участка – отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации, включая ее статьи 17 (часть 3), 19 и 55 (часть 3), требованиям справедливости, разумности и соразмерности, допустимости ограничения прав и свобод только федеральным законом, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционных прав

(постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года № 9-П, от 31 января 2011 года № 1-П, от 12 мая 2011 года № 7-П и др.).

2.1. Руководствуясь изложенным, Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 5 декабря 2019 года № 3273-О и № 3274-О (приняты по жалобам, аналогичным тем, которые послужили поводом к рассмотрению настоящего дела; использованы заявителями в обоснование их правовой позиции в судах) сформулировал следующие ключевые позиции, подлежащие обязательному учету в правоприменительной практике:

наделение органов местного самоуправления полномочием по принятию нормативных актов, устанавливающих требования к размещению таких элементов благоустройства, как нестационарные торговые объекты, само по себе согласуется с пунктом 15 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частью 2 статьи 6 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», по смыслу которых к вопросам местного значения муниципальных и городских округов относится, в частности, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. Это полномочие не противоречит конституционной природе местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, предназначенного для решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных локальных традиций;

вместе с тем положения федерального законодательства не предполагают возможности для органов местного самоуправления – вопреки их конституционному предназначению и разграничению компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в сфере регулирования имущественных отношений – самостоятельно, в качестве первичного нормотворчества вводить несоразмерные ограничения нестационарной торговли на придомовой территории, порождая тем самым

произвольные препятствия для законной предпринимательской деятельности и ограничивая право собственника (участников долевой собственности) распоряжаться своим имуществом;

собственники помещений в многоквартирном доме, реализуя правомочие, закрепленное пунктом 2 статьи 209 ГК Российской Федерации, по общему правилу, вправе предоставлять принадлежащий им земельный участок (его часть) для размещения нестационарных торговых объектов. При этом размещение таких объектов не должно нарушать интересы иных лиц и противоречить нормативным актам, принятым правотворческими органами в пределах их компетенции;

следовательно, торговая деятельность, будучи дополнительным (факультативным) видом использования указанного участка, допустима лишь как дополнение к основным видам благоустройства придомовой территории, непосредственно направленным на удовлетворение потребностей граждан в жилье и в комфортной среде обитания (озеленение, организация мест для отдыха и т.д.), и не может подменять данные виды или препятствовать их осуществлению.

На основе приведенных правовых позиций, а равно принимая во внимание иные доводы, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что органы местного самоуправления не наделены полномочием устанавливать в правилах благоустройства территории муниципального образования абсолютный (недифференцированный) запрет на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, если собственниками этих участков выражено согласие на размещение таких объектов и соблюдены обязательные требования, определенные законодательством Российской Федерации.

2.2. Согласно Жилищному кодексу Российской Федерации по решению собственников помещений в многоквартирном доме, принятому на их общем собрании, объекты общего имущества в многоквартирном доме могут быть переданы в пользование иным лицам, если это не нарушает права и законные

интересы граждан и юридических лиц (часть 4 статьи 36). С этим соотносится положение Земельного кодекса Российской Федерации, в силу которого земельные участки, за исключением изъятых из оборота, могут быть предоставлены в аренду в соответствии с гражданским законодательством и данным Кодексом (пункт 2 статьи 22). Приведенные нормы также следует рассматривать в свете позиции Конституционного Суда Российской Федерации о том, что право собственника сдавать принадлежащее ему имущество в аренду (наем) является одним из способов реализации конституционных прав распоряжаться таким имуществом и использовать его для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и в этом смысле пользуется конституционной защитой (Определение от 28 июня 2018 года № 1525-О).

Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 1 статьи 1 провозглашает в числе основных начал гражданского законодательства принципы свободы договора и недопустимости произвольного вмешательства в частные дела. Однако свобода договора, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, не является абсолютной, не должна вести к отрицанию или умалению других общепризнанных прав и свобод и может быть ограничена федеральным законом, когда это нужно в целях защиты конституционно одобряемых ценностей (Постановление от 23 февраля 1999 года № 4-П, Определение от 28 июня 2012 года № 1256-О и др.).

Тем не менее по своей природе и исходя из определенного в пункте 3 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» их нормативного содержания правила благоустройства территории муниципального образования предполагают некоторую сферу, в которой органами местного самоуправления определяются условия реализации полномочий собственников помещений в многоквартирных домах, в том числе косвенно затрагивающие пределы их усмотрения при вступлении в договорные отношения по поводу общего имущества. Такой эффект практически неизбежно и при этом, как правило, оправданно возникает при регламентации

внешнего облика фасадов зданий и объектов благоустройства, определении порядка уборки территории и решении в данных муниципальных правовых актах тому подобных вопросов. В то же время осуществление такими актами регулирования, ограничивающего само содержание права собственности в отношении придомовой территории с помощью таких запретов, снабженных посредством бланкетных законодательных норм мерами юридической ответственности, во всяком случае не является приемлемым по смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Соответственно, недопустимо включать в правила благоустройства прямой запрет на размещение нестационарных торговых объектов не на находящейся в публичной собственности территории, а на земельных участках, относящихся к общей собственности собственников помещений в многоквартирном доме, без явного установления в федеральном законе возможности такого запрета.

3. Действующее федеральное законодательство не содержит как такового запрета на размещение нестационарных торговых объектов в границах придомовой территории многоквартирного дома. Между тем анализ муниципальных нормативных актов демонстрирует, что и после принятия Конституционным Судом Российской Федерации определений от 5 декабря 2019 года № 3273-О и № 3274-О, процитированных в пункте 2.1 настоящего Постановления, правила благоустройства территории целого ряда муниципальных образований продолжают включать – вопреки правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации – абсолютный (недифференцированный) запрет размещения таких объектов на придомовой территории.

Не исключается, однако, осуществление регулятивных полномочий органов местного самоуправления в отношении размещения нестационарных торговых объектов на придомовых территориях, если речь не идет о полном запрете. Учитывая, что благоустройство направлено на обеспечение и улучшение условий проживания, в том числе с точки зрения внешнего облика населенного пункта, а также имея в виду факультативный характер использования придомовой территории для размещения нестационарных

торговых объектов, не затрагивающий ее основного предназначения, допустимо установление требований, например, к удаленности таких объектов от зданий и сооружений, к их сочетанию с иными элементами благоустройства, к их внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям, как это имеет место сегодня во многих муниципальных образованиях. При этом данное регулирование не должно препятствовать добросовестной конкуренции на рынке розничной торговли и услуг, поскольку иное означало бы нарушение требований статей 8 (часть 1) и 34 (часть 2) Конституции Российской Федерации о запрете деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, и вступало бы в противоречие с установленным статьей 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запретом на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления.

3.1. В соответствии со статьей 39 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» на территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, которые утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и соблюдение которых является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (пункты 1 и 3), что может рассматриваться как частный случай правомерного ограничения права собственности на землю и права на занятие предпринимательской деятельностью, а также свободы договора.

С этим соотносится вытекающее из законодательства о местном самоуправлении и градостроительного законодательства правило о том, что требования к благоустройству и элементам благоустройства устанавливаются не произвольно, а именно на основе федерального законодательства, иных нормативных актов Российской Федерации и нормативных актов ее субъектов (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 года № 3273-О и № 3274-О, указанные в пункте 2.1 настоящего

Постановления). В частности, подзаконное регулирование, принятое на основании названного Федерального закона, содержало прямой запрет на размещение на территории дворов жилых зданий любых предприятий торговли и общественного питания, включая палатки, киоски, ларьки, мини-рынки, павильоны, летние кафе, производственные объекты, предприятия по мелкому ремонту автомобилей, бытовой техники, обуви (пункт 2.10 СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях»). При этом в силу императивного характера запрета наличие согласия собственников помещений в многоквартирном доме определяющего значения не имеет.

Между тем в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», призванного исключить требования, содержащиеся в нормативных актах, которые утратили актуальность, не проходили процедуру экономической оценки их эффективности и существенно влияют на ведение предпринимательской деятельности либо затрудняют ее (Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 года), содержащие приведенный запрет санитарные правила и нормы признаются утратившими силу с 1 марта 2021 года (Постановление Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 года № 1631). Следовательно, сохранение данного запрета в актах органов местного самоуправления в неизменном виде после этой даты – тем более в условиях обнаружившейся в правоприменительной практике недостаточной правовой определенности категории «территория двора» – способно породить вопрос о соответствии их в указанной части нормативным актам большей юридической силы, который может быть разрешен в судебном порядке как при рассмотрении гражданского дела, так и по правилам административного судопроизводства.

Вывод о возможности воспроизвести в правилах благоустройства территории муниципального образования сохраняющие юридическую силу федеральные обязательные требования и о необходимости привести положения данных правил в соответствие с федеральным регулированием в



случае изменения или отмены таких требований применим и к иным строительным, экологическим, санитарно-гигиеническим, противопожарным и тому подобным правилам и нормативам, которые, по смыслу статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации, подлежат соблюдению при использовании земельных участков, как и требования градостроительных регламентов. При этом правила благоустройства территории муниципального образования как муниципальный правовой акт, предусматривающий требования к благоустройству и элементам благоустройства, перечень мероприятий по благоустройству, порядок и периодичность их проведения, не могут самостоятельно вводить такие обязательные требования, установление которых относится к прерогативе уполномоченных в той или иной сфере государственных органов.

3.2. В системе действующего правового регулирования понятие «придомовая территория» содержательно увязано с понятием «земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом». Согласно пункту 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации частью общего имущества в многоквартирном доме является земельный участок, на котором он расположен, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства дома и расположенные на данном земельном участке объекты. Как указано в пункте 6 Методических рекомендаций по проведению работ по формированию земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома (приказ Минстроя России от 7 марта 2019 года № 153/пр), при образовании такого участка в его границы целесообразно включать земли и земельные участки, на которых расположены трансформаторные подстанции, тепловые пункты, объекты инженерной инфраструктуры, в том числе сети инженерно-технического обеспечения, коллективные автостоянки, гаражи, детские и спортивные площадки, площадки для сушки белья, площадки для отдыха, площадки для размещения контейнеров для сбора твердых коммунальных отходов, предназначенные для обслуживания многоквартирного дома. По этой причине для целей регулирования вопросов, касающихся благоустройства

территории, в муниципальных нормативных актах понятия «придомовая территория» и «земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом» зачастую используются как тождественные.

Что же касается категории «внутридворовая территория», или «двор», не получившей законодательной дефиниции, то речь обычно идет о территории со стороны входов в жилую часть многоквартирного дома, содержащей элементы благоустройства, необходимые для функционирования дома, и ограниченной жилыми зданиями, строениями, сооружениями или ограждениями, включая подходы и подъезды к дому, автостоянки, территории зеленых насаждений, площадки для игр, отдыха и занятия спортом, хозяйственные площадки (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 года № 27-П). Из этого исходят и те правила благоустройства территории муниципальных образований, в которых проводится разграничение между собственно придомовой территорией и территорией двора и в которых различается объем ограничений, там действующих; к аналогичному выводу пришел и Пермский краевой суд в решении от 10 марта 2020 года № 3а-5/2020, признавая недействующими отдельные положения Правил благоустройства территории города Перми.

Тем самым понятие «придомовая территория», являющееся прежде всего категорией жилищного права, и понятие «внутридворовая территория», используемое преимущественно в области градостроительного и санитарно-эпидемиологического нормирования, не идентичны по содержанию. Широко распространена ситуация, когда территорию двора образуют придомовые территории нескольких смежных многоквартирных домов, а равно земельные участки, которые находятся в муниципальной собственности или собственности на которые не разграничена. В свою очередь, придомовая территория с точки зрения пространственных ее пределов может как включать в себя часть двора, так и выходить за его границы. Установление различного регулирования вполне может быть оправдано разной рекреационной, транспортной, инженерной, хозяйственной ценностью той или другой территории с учетом сложившихся исторических традиций.

Таким образом, в качестве «придомовой» и «внутридворовой» применительно к конкретному многоквартирному дому могут выступать как совпадающие, так и разные территории, что должно быть принято во внимание при осуществлении правового регулирования и в правоприменительной практике.

4. Возможность принятия общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решения о предоставлении в аренду придомовой территории (ее части) для размещения нестационарного торгового объекта возникает при условии, что соответствующий земельный участок в надлежащем порядке образован, – а значит, определены размер участка и его границы – и проведен его государственный кадастровый учет. Признание конкретного земельного участка, не имеющего, как правило, естественных границ, объектом гражданских прав невозможно без точного определения его границ в соответствии с федеральными законами (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2010 года № 12-П). Если же земельный участок не образован и в отношении него не проведен государственный кадастровый учет, земля под многоквартирным домом находится в собственности соответствующего публично-правового образования, а собственники помещений в многоквартирном доме вправе владеть и пользоваться этим земельным участком в той мере, в какой это необходимо для эксплуатации ими этого дома, а также объектов, входящих в состав общего имущества в этом доме (пункт 67 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»).

Поскольку предоставление в пользование земельного участка (его части) для размещения нестационарного торгового объекта не является необходимым для эксплуатации многоквартирного дома, а также объектов, входящих в состав общего имущества в этом доме, такое распоряжение участком возможно, если он образован и поставлен на кадастровый учет. Кроме того,

при ином подходе создавались бы предпосылки для неправомерного извлечения собственниками помещений в многоквартирном доме дохода от использования земельного участка, в действительности находящегося в частной собственности иных лиц или в публичной собственности. С этим согласуются положения некоторых муниципальных нормативных актов о том, что на территории муниципального образования запрещается размещение нестационарных объектов мелкорозничной торговой сети на придомовых территориях в случае, когда земельный участок не образован.

5. Таким образом, установление органами местного самоуправления регулятивных мер в отношении размещения нестационарных торговых объектов на придомовой территории многоквартирного дома не может быть произвольным, не основанным на законе и не отвечающим требованию соразмерности, должно предусматривать разумную дифференциацию, опирающуюся на сбалансированное сочетание интересов собственников помещений в этом доме, предпринимателей и местного сообщества в целом. Тем самым подобного рода меры не должны лишать размещение нестационарных торговых объектов экономического смысла и порождать условия для недобросовестной конкуренции и оказания неправомерных предпочтений отдельным субъектам хозяйствования.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 2 статьи 209 ГК Российской Федерации, часть 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзац двадцать второй части 1 статьи 2, пункт 25 части 1 статьи 16 и пункт 3 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации постольку, поскольку по своему

конституционно-правовому смыслу они предполагают, что при установлении органами местного самоуправления в правилах благоустройства территории городского округа таких положений, которые касаются размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома:

не должна полностью исключаться возможность для собственников образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участков принять решение о размещении на них нестационарных торговых объектов, если это не нарушает обязательные требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

допускается воспроизводить в правилах благоустройства положения обязательных требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, сохраняющих свою юридическую силу, при условии, что это не ведет к установлению запретов и ограничений сверх предусмотренных данными обязательными требованиями;

могут предусматриваться требования к удаленности нестационарных торговых объектов от зданий и сооружений, к сочетанию нестационарных торговых объектов с иными элементами благоустройства, к внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям нестационарных торговых объектов и тому подобные требования;

не должны устанавливаться такие требования, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

2. В течение одного года со дня вступления в силу настоящего Постановления органы местного самоуправления муниципальных образований, установившие в правилах благоустройства территории муниципального образования такое правовое регулирование, которое полностью исключает размещение нестационарных торговых объектов на образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, должны привести это правовое регулирование в соответствие с конституционно-правовым смыслом норм

федерального законодательства, выявленным в настоящем Постановлении. До истечения указанного срока допускается применение правил благоустройства в действующей редакции в части, не противоречащей иным положениям законодательства. Если необходимые изменения не будут внесены в указанный срок, следует исходить из того, что по его истечении запрет на размещение нестационарных торговых объектов на таких земельных участках, установленный правилами благоустройства территории муниципального образования, более не подлежит применению.

3. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 2 статьи 209 ГК Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 2 статьи 45<sup>1</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

4. Правоприменительные решения по делам с участием граждан Дадашова Галиба Сиджареддин оглы, Касимова Ирика Наильевича, Мухаметзяновой Наири Фавасимовны и Хадеева Алексея Эдуардовича, товарищества собственников жилья «Мирный» и общества с ограниченной ответственностью «Быстрое питание» подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, если для этого нет других препятствий.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

№ 14-П

Конституционный Суд  
Российской Федерации