



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 45-КАД25-8-К7

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

21 января 2026 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,  
судей Кирейковой Г.Г. и Чучуновой Н.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы Правительства Свердловской области, администрации города Екатеринбурга, Министерства агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23 сентября 2025 года по делу № За-681/2024 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Ренткомплект-Инвест» об оспаривании в части подпункта 1 пункта 1 постановления Правительства Свердловской области от 27 декабря 2022 года № 934-ПП «Об особенностях разрешительных режимов в сфере торговли на территории Свердловской области в 2022 и 2023 годах».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кирейковой Г.Г., объяснения представителей Правительства Свердловской области Кострицкого С.И., Министерства агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области Давлетшина Л.И., администрации города Екатеринбурга Ивановой Т.А., Вахмяниной Т.В.,

поддержавших доводы кассационных жалоб, возражения представителей общества с ограниченной ответственностью «Инвест-групп» Попова В.А., индивидуального предпринимателя Ершовой Алены Юрьевны – Петухова А.В., мнение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей кассационное определение подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 года № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 353) Правительством Свердловской области принято постановление от 27 декабря 2022 года № 934-ПП «Об особенностях разрешительных режимов в сфере торговли на территории Свердловской области в 2022 и 2023 годах» (постановление Правительства Свердловской области № 934-ПП).

Постановление Правительства Свердловской области № 934-ПП опубликовано 28 декабря 2022 года на официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>, официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> и вступило в действие с 29 декабря 2022 года.

Подпунктом 1 пункта 1 данного нормативного правового акта Правительством Свердловской области продлено на 2 года действие договоров, предусматривающих размещение нестационарных торговых объектов (далее также – НТО) и объектов для осуществления развозной торговли, включая договоры аренды для размещения указанных объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности Свердловской области, в муниципальной собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, сроки действия которых истекают в период со дня вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации № 353 по 31 декабря 2026 года.

Общество с ограниченной ответственностью «Ренткомплект-Инвест» (далее – ООО «Ренткомплект-Инвест»), считая подпункт 1 пункта 1 постановления Правительства Свердловской области № 934-ПП в части установления срока в 2 года, на который продлевается действие указанных в приведенной норме договоров, не соответствующим федеральному законодательству, обратилось в суд с административным иском о признании

его в этой части не действующим с момента вступления решения суда в законную силу.

Решением Свердловского областного суда от 23 июля 2024 года в удовлетворении административного иска отказано.

Решение суда не являлось предметом проверки суда апелляционной инстанции и вступило в законную силу 3 сентября 2024 года.

В августе-сентябре 2025 года общество с ограниченной ответственностью «Инвест-групп» (далее – ООО «Инвест-групп»), индивидуальный предприниматель Ершова А.Ю. (далее – ИП Ершова А.Ю.), индивидуальный предприниматель Полюхович А.В. (далее – ИП Полюхович А.В.), не привлеченные к участию в деле, обратились с кассационными жалобами на решение Свердловского областного суда в Седьмой кассационный суд общей юрисдикции.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23 сентября 2025 года удовлетворены кассационные жалобы лиц, не привлеченных к участию в деле, решение от 23 июля 2024 года отменено и принято новое решение, которым признан не действующим со дня вынесения кассационного определения подпункт 1 пункта 1 постановления Правительства Свердловской области № 934-ПП в части установления срока 2 года, на который продлевается действие договоров, предусматривающих размещение НТО и объектов для осуществления развозной торговли, включая договоры аренды для размещения указанных объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности Свердловской области, в муниципальной собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

В кассационных жалобах Правительство Свердловской области, Министерство агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области, администрация города Екатеринбурга, ссылаясь на незаконность кассационного определения, просят его отменить и оставить в силе решение суда первой инстанции.

По мнению подателей жалоб, установление длительных и экономически необоснованных сроков действия договоров или их пролонгация приводит к фактической блокировке конкурсных процедур на право заключения договоров, предусматривающих размещение НТО и объектов для осуществления развозной торговли. Отсутствие возможности проводить торги и заключать по их результатам новые договоры, условия которых формируются с учетом рыночной стоимости права пользования государственным и муниципальным имуществом на дату торгов, приводит к тому, что региональный бюджет

лишается потенциальной возможности получения более высоких доходов от передачи в пользование ограниченного ресурса (земельных участков, объектов недвижимости, мест размещения НТО), поскольку действующие договоры, продленные на прежних условиях, не отражают актуальный рыночный уровень платы.

В кассационной жалобе администрация города Екатеринбурга указывает, что ей, как органу местного самоуправления, предоставлены полномочия определять места размещения НТО с учетом принципа обеспечения устойчивого развития территорий. Признание приоритета продления договорных отношений, сложившихся в сфере нестационарной торговли, очевидно нарушает баланс прав и законных интересов участников данных правоотношений.

Относительно доводов кассационных жалоб индивидуальным предпринимателем Ершовой А.Ю. и ООО «Инвест-групп» принесены возражения.

Представители ООО «Ренкомплект-Инвест», ИП Полюхович А.В., надлежащим образом извещенные о времени и месте рассмотрения кассационных жалоб, в судебное заседание Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не явились, что в силу части 2 статьи 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) не препятствует рассмотрению жалоб.

В соответствии с частью 1 статьи 328 КАС РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что кассационным судом при рассмотрении данного административного дела допущены такого рода нарушения.

Отказывая в удовлетворении требований ООО «Ренткомплект-Инвест», суд первой инстанции исходил из того, что подпункт 1 пункта 1 постановления Правительства Свердловской области № 934-ПП соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, поскольку, вопреки

достоинствам административного истца, постановление Правительства Российской Федерации № 353 не содержит императивных условий для субъекта Российской Федерации установить срок не менее 7 лет, на который продлеваются договоры на размещение НТО и объектов для осуществления развозной торговли; федеральным законодателем субъекту Российской Федерации делегировано право принятия нормативного правового акта, регулирующего, в частности, сроки, на которые продлеваются договоры, что предполагает установление субъектом Российской Федерации срока в рамках, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации № 353, то есть в пределах 7 лет, в данном случае двухгодичного срока.

Отменяя решение суда и принимая по делу новый судебный акт об удовлетворении требований заявителей кассационных жалоб, кассационный суд указал, что согласно приложению № 15 к постановлению Правительства Российской Федерации № 353 владельцам НТО и объектов для осуществления развозной торговли должна быть обеспечена возможность осуществления предпринимательской деятельности как минимум по 31 декабря 2026 года, а следовательно, устанавливаемые субъектом Российской Федерации сроки, на которые продлеваются договоры на размещение данных объектов, не должны истекать ранее указанной даты.

Также кассационный суд сослался на письмо Минпромторга России от 14 июля 2022 года № ЕВ-67706/15, в котором содержится рекомендация в целях создания в текущей экономической ситуации условий для сохранения и развития малого бизнеса, недопущения возникновения очагов социальной напряженности предусмотреть продление договоров и разрешительных документов на объекты в сфере торговли на максимально установленные законом сроки.

Вместе с тем у суда кассационной инстанции отсутствовали предусмотренные законом основания для отмены решения суда первой инстанции.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность оспариваемых положений, при этом не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых принимаются нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация предусмотрена законодательством

Российской Федерации) и вступления их в силу; а также соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (части 7 и 8 статьи 213 КАС РФ).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемые нормы не соответствуют иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, либо об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (часть 2 статьи 215 КАС РФ).

Согласно пункту «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй указанной статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами (пункт 3 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации).

Согласно подпункту 6 пункта 1 статьи 39<sup>33</sup> 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, публичного сервитута, в том числе в случае размещения нестационарных торговых объектов.

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» (пункт 1 статьи 39<sup>36</sup> Земельного кодекса Российской Федерации).

Статьей 18 Федерального закона от 8 марта 2022 года № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Правительству Российской Федерации в 2022 году предоставлено право принимать решения, предусматривающие в том числе особенности лицензирования, а также иных разрешительных режимов, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 3 части 1 указанной статьи).

Правительство Российской Федерации, реализуя предоставленные полномочия, приняло постановление № 353, которым в приложении № 15 установлены особенности разрешительных режимов в сфере торговли.

Пунктом 1 приложения № 15 к постановлению Правительства Российской Федерации № 353 (здесь и далее в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 года № 626) установлена возможность продления на срок до 7 лет (если более длительные сроки продления не предусмотрены договором, актом субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления) без проведения торгов срок действия договоров на размещение нестационарных торговых объектов и объектов для осуществления развозной торговли, включая договоры аренды для размещения указанных объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, сроки действия которых истекают со дня вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации № 353 по 31 декабря 2026 года.

Пунктом 4 приложения № 15 к Постановлению № 353 предусмотрено, что сроки, на которые продлеваются договоры и разрешительные документы, и порядок их продления устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 46 Устава Свердловской области, принятого Свердловской областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30 ноября 2010 года (в редакции на дату принятия оспариваемого постановления) Правительство Свердловской области является высшим исполнительным органом Свердловской области; порядок деятельности

Правительства Свердловской области определяется законом Свердловской области и регламентом Правительства Свердловской области.

В силу пунктов 2, 3, 4 статьи 22 Областного закона от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области» (в редакции на дату принятия оспариваемого постановления) в форме постановлений Правительства Свердловской области издаются нормативные правовые акты общего значения (то есть акты, обязательные для органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан и иных лиц на всей территории Свердловской области); постановления Правительства Свердловской области издаются в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства Свердловской области, и подписываются председателем Правительства Свердловской области; нормативные правовые акты Правительства Свердловской области, за исключением содержащих сведения, составляющие государственную тайну, подлежат обязательному официальному опубликованию.

27 декабря 2022 года состоялось заседание Правительства Свердловской области, на котором было принято Постановление № 934-ПП в целях реализации приложения № 15 к постановлению Правительства Российской Федерации № 353.

Постановление Правительства Свердловской области № 934-ПП подписано Губернатором Свердловской области, принято уполномоченным органом и опубликовано в установленном законом порядке.

Федеральным законодательством субъекту Российской Федерации делегировано право на принятие нормативного правового акта, касающегося, в частности, сроков, на которые продлеваются договоры, и соответственно, выбор двухгодичного срока, не выходящего за рамки семилетнего срока, установленного постановлением Правительства Российской Федерации № 353, не противоречит нормативному правовому акту, имеющему по отношению к оспоренному положению большую юридическую силу.

Вопреки утверждениям представителей ООО «Инвест-групп» и ИП Ершовой А.Ю., из буквального толкования постановления Правительства Российской Федерации № 353 не следует, что на уровне субъекта Российской Федерации срок продления договоров должен устанавливаться на 7 лет, поскольку Правительство Российской Федерации в своем нормативном правовом акте устанавливает не обязанность, а правовую возможность продления сроков соответствующих договоров и указывает максимальный предел этого продления – до 7 лет для договоров, сроки действия которых истекают в период с 12 марта 2022 года по 31 декабря 2026 года.

Обосновывая двухгодичный срок, установленный подпунктом 1 пункта 1 оспариваемого постановления, Министерство агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области как разработчик проекта данного нормативного правового акта в материалы административного дела представил дифференцированную статистику обеспеченности площадями нестационарных торговых объектов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области на 2021 год, подготовленную в соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными Правительством Российской Федерации от 9 апреля 2016 года № 291 «Об утверждении Правил установления субъектами Российской Федерации нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов и методики расчета нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, а также о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2010 года № 754», анализ которой показал существенное перевыполнение нормативов минимальной обеспеченности площадями НТО на территории Свердловской области.

Установление дополнительных преференций для хозяйствующих субъектов, занятых в сфере торговли с применением НТО, в части значительного продления сроков действия договоров на их размещение без проведения торгов может привести к существенному ограничению конкуренции в указанной сфере.

Вывод суда кассационной инстанции о том, что установление региональным законодателем двухлетнего срока на продление договоров на размещение НТО в отсутствие возможности повторного продления договоров привело к тому, что организации и предприниматели, с которыми в 2022–2023 годах договоры были продлены на 2 года, утратили возможность осуществления деятельности на прежних условиях до окончания периода, на который Правительством Российской Федерации были предусмотрены меры государственной поддержки, основан на ошибочном толковании постановления Правительства Российской Федерации № 353. Период со дня вступления в силу этого постановления по 31 декабря 2026 года связан с окончанием срока действия договоров, заключенных без торгов, и не является периодом, в течение которого гарантируется осуществление деятельности с использованием НТО на прежних условиях.

Исходя из того, что оспариваемое административным истцом положение постановления Правительства Свердловской области № 934-ПП принято в пределах компетенции Правительства Свердловской области, в соответствии с требованиями федерального законодательства, и нормативный правовой акт

обнародован и введен в действие в установленном законом порядке, не нарушает прав и законных интересов организаций и предпринимателей, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований.

Вывод суда кассационной инстанции об обратном является ошибочным, в связи с чем кассационное определение подлежит отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 327, 328-330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23 сентября 2025 года отменить, решение Свердловского областного суда от 23 июля 2024 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи

