

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Челябинск

23 сентября 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Степанова П.В.,

судей

Тетюева С.В., Чирковой Т.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы ООО «Инвест-групп», индивидуальных предпринимателей Ершовой Алены Юрьевны, Полхоховича Артема Вячеславовича на решение Свердловского областного суда от 23 июля 2024 года по административному делу № За-681/2024 по административному исковому заявлению ООО «Ренткомплект-Инвест» об оспаривании нормативного правового акта в части.

Заслушав доклад судьи Тетюева С.В., объяснения представителя ООО «Инвест-групп» Попова В.А., представителя индивидуального предпринимателя Ершовой А.Ю. Петухова А.В., представителя индивидуального предпринимателя Полхоховича А.В. Епишенковой К.Н. (участвовавшей в рассмотрении жалобы до объявления перерыва), поддержавших кассационные жалобы, возражения представителей административного ответчика Кострицкого С.И. и заинтересованного лица Давлетшина Л.И., заключение прокурора Трошкиной А.В. о наличии оснований для отмены обжалуемого судебного акта, судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции установила:

в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 8 марта 2022 года № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Правительство Российской Федерации в 2022 году вправе принимать решения, предусматривающие особенности лицензирования, аккредитации, аттестации, государственной регистрации, проведения квалификационных экзаменов, включения в реестр, а также иных разрешительных режимов, установленных законодательством Российской Федерации.

Особенности разрешительной деятельности в Российской Федерации установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 года № 353 (далее – Постановление № 353), в приложении № 15 к которому определены особенности разрешительных режимов в сфере торговли, в том числе установление возможности продления на срок до 7 лет (если более длительные сроки продления не предусмотрены договором, актом субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления) без проведения торгов срока 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 № 353 по 31 декабря 2026 года (пункт 1).

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.

Данное правовое регулирование направлено на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях санкционного давления на хозяйствующие субъекты.

Правительством Свердловской области 27 декабря 2022 года принято постановление № 934-ПП «Об особенностях разрешительных режимов в сфере торговли на территории Свердловской области в 2022 и 2023 годах» (далее – Постановление № 934-ПП), которым на два года продлено действие договоров, предусматривающих 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 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 от 12 марта 2022 года № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» по 31 декабря 2026 года (подпункт 1 пункта 1).

Постановление № 934-ПП опубликовано в установленном законом порядке 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 силу с 29 декабря 2022 года.

ООО «Ренткомплект-Инвест» обратилось в суд с административным иском о признании недействующим со дня вступления решения суда в законную силу положений подп. 1 п. 1 Постановления № 934-ПП в части установления срока продления на два года действия договоров, предусматривающих 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 (т.1 л.д. 144).

В обоснование иска указано, что административный истец является владельцем нестационарных торговых объектов, расположенных в г.

Екатеринбурге Свердловской области. Между административным истцом и администрацией Верх-Исетского района г. Екатеринбурга заключен договор на размещение нестационарного торгового объекта от 5 июня 2020 года сроком действия на три года. С учетом подписанного 1 марта 2023 года дополнительного соглашения договор продлен на два года на основании подп. 1 п. 1 Постановления № 934-ПП. По мнению административного истца, Правительство Свердловской области произвольно и неправомерно уменьшило семилетний срок, предусмотренный в п. 1 приложения № 15 к Постановлению № 353, до двух лет.

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

В апелляционном порядке решение суда не обжаловалось и вступило в законную силу 3 сентября 2024 года.

В кассационной жалобе, поданной 18 июля 2025 года, лицо, не привлеченное к участию в деле, ООО «Инвест-групп» просило указанный судебный акт отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленных требований. В обоснование жалобы приведены доводы о том, что ООО «Инвест групп» является владельцем нестационарных торговых объектов (специализация «продовольственные и непродовольственные товары»), размещенных в г. Екатеринбурге Свердловской области на основании договоров от 1 июня 2020 года, заключенных с администрацией Кировского района г. Екатеринбурга, срок действия которых продлен на два года в соответствии с Постановлением № 934-ПП на основании дополнительных соглашений от 31 мая 2023 года; 13 мая 2025 года администрация Кировского района г. Екатеринбурга отказала ООО «Инвест групп» в продлении договоров на новый срок, поскольку Постановлением № 934-ПП повторное продление договоров не предусмотрено; Правительство Свердловской области было не вправе устанавливать иные (сокращенные) сроки по сравнению со сроками, указанными в приложении № 15 к Постановлению № 353, вследствие чего существенно ограничены возможности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере торговли, по использованию гарантированных федеральным законодательством мер государственной поддержки.

В кассационной жалобе, поданной 5 августа 2025 года, лицо, не привлеченное к участию в деле, индивидуальный предприниматель Ершова А.Ю. просила решение суда отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленных требований. В обоснование жалобы приведены доводы о том, что между индивидуальным предпринимателем Ершовой А.Ю. и администрацией Орджоникидзевского района г. Екатеринбурга 1 июня 2020 года заключены договоры на размещение нестационарных торговых объектов (специализация «печатная продукция»), срок действия которых продлен до 31 мая 2025 года; 6 июня 2025 года администрация Орджоникидзевского района г. Екатеринбурга отказала Ершовой А.Ю. в продлении сроков договоров и в настоящее время совершает действия,



направленные на принудительный демонтаж нестационарных торговых объектов; буквальное толкование оспариваемых положений допускает повторное продление договора; в Постановлении № 353 не указано на однократное продление; отсутствие указания на однократность или многократность продления в Постановлении № 353 является пробелом; возможность снижения установленных Постановлением № 353 мер государственной поддержки на уровне субъекта Российской Федерации недопустимо, поэтому региональное правительство было не вправе устанавливать иные (сокращенные) сроки по сравнению со сроками, указанными в приложении № 15 к Постановлению № 353; Правительство Российской Федерации не привлечено к участию в деле в качестве заинтересованного лица.

В кассационной жалобе, поданной 1 сентября 2025 года, лицо, не привлеченное к участию в деле, индивидуальный предприниматель Полюхович А.В. просил решение суда отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленных требований. В обоснование жалобы приведены доводы о том, что индивидуальным предпринимателем Полюховичем А.В. и администрацией Верх-Исетского района г. Екатеринбурга 25 мая 2020 года заключен договор на размещение нестационарного торгового объекта (специализация «автосервисные услуги»), срок которого 14 марта 2023 года продлен на два года; в мае 2025 года в повторном продлении договора администрация отказала; Постановлением № 353 субъектам Российской Федерации не предоставлено право на установление иного, сокращенного периода окончания сроков действия договоров, подлежащих продлению; к участию в деле для дачи заключения прокурор не привлекался.

В п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2020 года № 17 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» разъяснено, что лица, не привлеченные к участию в деле, права, свободы и законные интересы которых нарушены вступившим в законную силу судебным актом, вправе обратиться с кассационной жалобой в суд кассационной инстанции и в том случае, если судебный акт суда первой инстанции не обжаловался в апелляционном порядке и вступил в законную силу.

Определениями судьи Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15 августа 2025 года, от 19 августа 2025 года, от 8 сентября 2025 года лицам, подавшим кассационные жалобы, восстановлен срок кассационного обжалования.

Административным ответчиком Правительством Свердловской области и заинтересованным лицом Министерством агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области представлены возражения на кассационную жалобу.

Определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 сентября 2025 года в судебном заседании объявлялся перерыв до 23 сентября 2025 года.

В соответствии с ч. 2 ст. 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) кассационные жалобы рассмотрены в отсутствие не явившегося в суд представителя административного истца, индивидуальных предпринимателей Ершовой А.Ю., Полюховича А.В., которые извещены надлежащим образом.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационных жалоб и возражений, заслушав представителей лиц, участвующих в деле, прокурора, судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции пришла к следующему.

Согласно ч. 2 ст. 328 КАС РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта.

Такие основания по данному делу имеются.

В ходе рассмотрения дела суд первой инстанции установил, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом; Постановление № 934-ПП принято уполномоченным органом в пределах компетенции, с соблюдением требований законодательства к форме, порядку принятия, опубликованию и введению в действие.

Проверяя соответствие оспариваемого в части нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд пришел к выводам о том, что положения п. 1 приложения № 15 к Постановлению № 353 не предусматривают императивно обязывающих и предписывающих условий для субъекта Российской Федерации установить срок не менее семи лет, на который продлевается договор; поскольку федеральным законодателем субъекту Российской Федерации делегировано право на принятие нормативного правового акта, касающегося, в частности, сроков, на которые продлеваются договоры, соответственно, выбор двухгодичного срока, не выходящего за рамки семилетнего срока, установленного Постановлением № 353, не противоречит нормативному правовому акту, имеющему по отношению к оспоренному положению большую юридическую силу; период времени, на который распространяется льготный порядок продления срока действия договора без торгов, указанный в подп. 1 п. 1 Постановления № 934-ПП, сведен к дублированию положений федерального законодательства и является дословно совпадающим (тождественным); нормативный правовой акт в оспариваемой части отвечает



критериям ясности, недвусмысленности и не допускают неоднозначного толкования.

С учетом изложенного суд отказал в удовлетворении административного иска и не усмотрел оснований для применения положений п. 3 ст. 215 КАС РФ, отметив, что вопрос правоприменения подп. 1 п. 1 Постановления № 934-ПП при рассмотрении арбитражным судом конкретного дела по заявлению административного истца об оспаривании отказа администрации Верх-Исетского района г. Екатеринбурга повторно продлить договор от 5 июня 2020 года, предусматривающий размещение нестационарного объекта, не относится к числу обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения настоящего спора, который разрешен в процедуре, установленной главой 21 КАС РФ, то есть в порядке абстрактного нормоконтроля; специфика таких дел заключается в том, что суд проверяет законность нормативного правового акта в абстрактной форме, то есть без учета его действия на практике и определения прямых и конкретных юридических последствий для заинтересованного лица, обратившегося в суд с утверждением о предположительном нарушении этим актом его конкретного субъективного права.

Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции полагает, что решение суда подлежит отмене в силу следующего.

Согласно ст. 176 КАС РФ решение суда должно быть законным и обоснованным.

Решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права. Решение является обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, или обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании, а также тогда, когда оно содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Указанным требованиям обжалуемый судебный акт не соответствует.

В соответствии с ч. 1 ст. 208 КАС РФ с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

На основании ч. 8 ст. 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, часть актов, устанавливающих: а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт может быть признан недействующим, если он нарушает права и законные интересы административного истца, принят с нарушением установленных требований и/или не соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Действительно, из буквального содержания положений п. 1, 4 приложения № 15 к Постановлению № 353 в их взаимосвязи следует, что Правительство Российской Федерации делегировало субъектам Российской Федерации право самостоятельно определить сроки, на которые продлеваются договоры на размещение нестационарных торговых объектов, и порядок продления этих сроков.

Вместе с тем из вышеуказанных правовых норм также следует, что владельцам нестационарных торговых объектов и объектов для осуществления развозной торговли должна быть обеспечена возможность осуществления предпринимательской деятельности как минимум по 31 декабря 2026 года; следовательно, устанавливаемые субъектами Российской Федерации сроки, на которые продлеваются договоры на размещение названных объектов, не должны истекать ранее указанной даты.

Как усматривается из материалов дела и доводов кассационных жалоб, установление Правительством Свердловской области двухлетнего срока, на который могут быть продлены договоры на размещение нестационарных торговых объектов, в отсутствие возможности повторного продления договоров привело к тому, что субъекты малого и среднего предпринимательства, с которыми в 2022-2023 гг. договоры были продлены на два года в соответствии с Постановлением № 934-ПП, утратили возможность осуществления предпринимательской деятельности на прежних условиях до завершения периода, на который Правительством Российской Федерации были предусмотрены меры государственной поддержки.



Установление двухлетнего срока продления договоров в ходе рассмотрения настоящего дела в суде первой инстанции стороной административного ответчика было обосновано существенным перевыполнением нормативов обеспеченности площадями нестационарных торговых объектов на территории Свердловской области и недопустимостью ограничения конкуренции в указанной сфере по признакам олигополии.

Из объяснений представителя административного ответчика Правительства Свердловской области Кострицкого С.И. и представителя заинтересованного лица Министерства агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области (разработчика проекта Постановления № 934-ПП) Давлетшина Л.И. в суде кассационной инстанции также следует, что двухлетний срок продления договоров установлен с целью сокращения количества действующих нестационарных торговых объектов, а не с целью поддержки их владельцев, как это предусмотрено Постановлением № 353.

Минпромторг России в письме от 14 июля 2022 года № ЕВ-67706/15 рекомендовал предусмотреть в субъектах Российской Федерации продление договоров и разрешительных документов на объекты в сфере торговли на максимально установленные пунктами 1-3 Приложения № 15 сроки исходя из текущей экономической ситуации с целью создания условий для сохранения и развития малого бизнеса, недопущения возникновения очагов социальной напряженности.

Однако данные рекомендации Правительство Свердловской области не учло и при этом не обосновало надлежащим образом (с учетом целевой направленности принятия Постановления № 353) установление двухлетнего срока продления договоров на размещение нестационарных торговых объектов и объектов для осуществления развозной торговли, в то время как Правительство Российской Федерации, предусматривая меры государственной поддержки в сфере торговли, сориентировало субъекты Российской Федерации на установление возможности продления договоров на срок до 7 лет.

При таких данных вывод суда первой инстанции о том, что Постановление № 934-ПП в оспариваемой части соответствует Постановлению № 353 как нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, правомерным признать нельзя. Оно нарушает права и законные интересы и административного истца, и являющихся субъектами отношений, регулируемых Постановлением № 934-ПП, лиц, не привлеченных к участию в деле и обратившихся с кассационными жалобами. В связи с неправильным применением норм материального права решение суда первой инстанции подлежит отмене с принятием нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Поскольку до рассмотрения дела судом кассационной инстанции Постановление № 934-ПП в оспариваемой части применялось и на его основании были реализованы права граждан (индивидуальных

предпринимателей) и организаций, постольку оно подлежит признанию недействующим в указанной части со дня вступления решения в законную силу (то есть со дня вынесения кассационного определения).

Вопреки доводам жалоб индивидуальных предпринимателей Полуховича А.В., Ершовой А.Ю. прокурор принимал участие в рассмотрении настоящего дела в суде первой инстанции и дал заключение, как это предусмотрено положениями ч. 4 ст. 213 КАС РФ; оснований для привлечения к участию в данном деле Правительства Российской Федерации у суда не имелось, поскольку административным истцом оспаривалось постановление иного органа публичной власти, при разрешении административного дела права и обязанности Правительства Российской Федерации не затронуты.

Таким образом, круг лиц, участвующих в деле, был определен судом правильно; оснований, свидетельствующих о необходимости отмены решения суда и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции, не имеется.

Настоящее кассационное определение подлежит опубликованию Правительством Свердловской области в течение месяца со дня его вынесения на официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>, официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> (п. 2 ч. 4 ст. 215 КАС РФ).

Руководствуясь статьями 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции определила:

решение Свердловского областного суда от 23 июля 2024 года отменить.

Принять по административному делу новое решение, которым признать недействующим со дня вынесения кассационного определения подпункт 1 пункта 1 постановления Правительства Свердловской области 27 декабря 2022 года № 934-ПП «Об особенностях разрешительных режимов в сфере торговли на территории Свердловской области в 2022 и 2023 годах» в части установления срока два года, на который продлевается действие договоров, предусматривающих 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 Свердловской области, в муниципальной собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

Возложить на Правительство Свердловской области обязанность опубликовать настоящее кассационное определение на официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>, официальном интернет-портале правовой



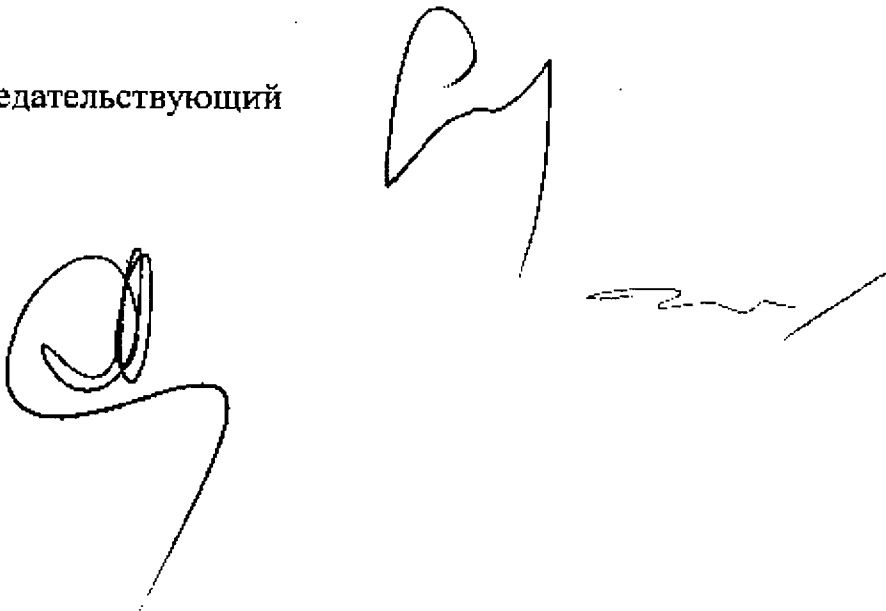
информации <http://pravo.gov.ru> в течение одного месяца со дня его вынесения.

Кассационное определение может быть обжаловано путем подачи кассационной жалобы в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в срок, установленный частью 2 статьи 318 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Мотивированное кассационное определение изготовлено 24 сентября 2025 года.

Председательствующий

Судьи



КОПИЯ ВЕРНА

10

Документ подписан
электронной подписью

СВЕДЕНИЯ О СЕРТИФИКАТЕ ЭП

Сертификат 37C85BA3D1A2780AD14B5173E5DDC4D6
Владелец Шинтяпина Елена Сергеевна
Действителен с 16.01.2025 по 11.04.2026