



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Орлова Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также частями 1, 3 и 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

14 мая 2026 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

заслушав сообщение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина С.А.Орлова,

у с т а н о в и л :

1. Гражданин С.А.Орлов оспаривает конституционность следующих положений статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»:

части 1, согласно которой размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях,

находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов;

части 3, предусматривающей, что схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

части 6, в соответствии с которой утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

Помимо этого, заявителем также ставится под сомнение конституционность части 8 статьи 213 КАС Российской Федерации, положения которой закрепляют перечень обстоятельств, выясняемых судом при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта.

Как следует из представленных материалов, постановлением администрации города Новочебоксарска Чувашской Республики (далее также – администрация Новочебоксарска) от 29 ноября 2012 года № 493 «Об утверждении схем размещения нестационарных объектов, расположенных в городе Новочебоксарске Чувашской Республики на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена» утверждены схемы размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных

объектов по оказанию услуг досуга, отдыха, спорта и бытового обслуживания, а также прочих нестационарных объектов, расположенных в городе Новочебоксарске на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

В 2014 году между индивидуальным предпринимателем С.А.Орловым и администрацией Новочебоксарска по результатам проведения аукциона на право размещения нестационарного объекта был заключен договор на размещение нестационарного объекта (договор аренды земельного участка) – автомоечного комплекса самообслуживания в месте, определенном схемой размещения прочих нестационарных объектов, сроком до 1 июля 2024 года. В дальнейшем постановлением администрации города Новочебоксарска Чувашской Республики от 20 декабря 2016 года № 2167 «О внесении изменений в постановление администрации города Новочебоксарска Чувашской Республики от 29.11.2012 № 493» в названии и по всему тексту соответствующего постановления слова «нестационарный объект» в соответствующем падеже были заменены словами «нестационарный торговый объект», а схема размещения прочих нестационарных объектов, в которой было определено место размещения принадлежащего заявителю объекта, была признана утратившей силу (подпункты «а», «в» пункта 1).

В настоящее время действует Схема размещения нестационарных торговых объектов, расположенных в городе Новочебоксарске Чувашской Республики на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена (утверждена решением Новочебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 26 декабря 2019 года № С 71-9). Несмотря на то что место размещения принадлежащего заявителю нестационарного объекта ни в одной из указанных (измененной и новой) схем предусмотрено не было, он тем не

менее беспрепятственно продолжал ведение предпринимательской деятельности. При этом каких-либо претензий к нему, – по крайней мере, как усматривается из материалов дела – со стороны уполномоченных органов муниципального образования не поступало. Когда же в связи с окончанием срока действия договора аренды земельного участка заявитель обратился в администрацию Новочебоксарска для его продления, уведомлениями последней от 4 и 17 июня 2024 года ему было отказано из-за отсутствия соответствующего места размещения в утвержденной схеме нестационарных торговых объектов.

С.А.Орлов подал в суд административное исковое заявление о признании недействующим решения Новочебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 26 декабря 2019 года № С 71-9 в части невключения в утвержденную им схему размещения нестационарных торговых объектов места размещения принадлежащего ему нестационарного объекта. Решением Верховного Суда Чувашской Республики от 26 ноября 2024 года его требования были удовлетворены. Суд первой инстанции, истолковав положения Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», пришел к выводу, что неиспользование нестационарного объекта заявителя (автомойки) в торговой деятельности и то обстоятельство, что он не являлся торговым объектом по смыслу этого Федерального закона, не могло служить основанием для исключения места его размещения из схемы.

С этим решением не согласились суды вышестоящих инстанций. Они, в частности, исследовав обстоятельства, упомянутые в части 8 статьи 213 КАС Российской Федерации, указали, что поскольку принадлежащий заявителю объект не является торговым, то специальные дополнительные гарантии, предусмотренные частью 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», в его случае не применяются, а тот факт, что место размещения указанного объекта было

ранее включено в схему размещения прочих нестационарных объектов, обусловлен усмотрением администрации муниципального образования, которая свободна как включать иные, помимо торговых, объекты в схему, так и исключать их из нее (апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 марта 2025 года, кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июля 2025 года, определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2025 года, письмо заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2025 года).

По мнению заявителя, оспариваемые нормы не соответствуют статьям 2, 6 (часть 2), 8 (часть 2), 18, 19 (часть 1), 35 (части 1–3), 46 (части 1 и 2) и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют органам местного самоуправления произвольно определять, а затем изменять содержание категории «нестационарный объект» для целей утверждения схемы размещения таких объектов, а судам отказывать в признании измененного регулирования нарушающим права предпринимателей со ссылкой на дискрецию органов местного самоуправления.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

2.1. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, части 1, 3 и 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» не предполагают принятия органами местного самоуправления произвольных решений при утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов и внесении в нее изменений. Они направлены на обеспечение условий для предоставления населению торговых услуг, стабильности прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, возможности долгосрочного

планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, сокращения или прекращения торгового бизнеса, ухудшения положения субъектов предпринимательской деятельности при изменении органами публичной власти схемы размещения нестационарных торговых объектов, сокращения сферы торговых услуг. Их реализация должна основываться на вытекающем из Конституции Российской Федерации требовании согласованного осуществления конституционных ценностей, включая ценности, связанные с гарантированием свободы экономической деятельности и поддержкой конкуренции (статья 8, часть 1), с одной стороны, и признанием и гарантированием самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (статья 12) – с другой.

Данные нормы не могут рассматриваться как исключаящие необходимость достижения в каждом конкретном случае при утверждении (изменении) схемы размещения нестационарных торговых объектов баланса интересов местного сообщества в целом и соответствующих хозяйствующих субъектов с учетом особенностей конкретного муниципального образования, а потому органы местного самоуправления не лишены возможности, действуя в пределах своих полномочий, решать вопросы размещения торговых объектов, принимая во внимание их нестационарный характер, в целях создания условий для наилучшего удовлетворения потребностей населения в получении необходимых товаров, работ и услуг по месту жительства и без ущерба для стабильного ведения предпринимательства, с тем чтобы при изменении места ведения бизнеса сам бизнес сохранялся (определения от 29 января 2015 года № 225-О, от 6 декабря 2018 года № 3111-О, от 28 декабря 2021 года № 2979-О, от 26 сентября 2024 года № 2583-О и др.).

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» согласно части 1 его статьи 1 определяет основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации и деятельности по исследованию товарных рынков. Целями названного Федерального закона в

соответствии с частью 2 данной статьи являются: 1) обеспечение единства экономического пространства в Российской Федерации путем установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности; 2) развитие торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей товаров; 3) обеспечение соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих поставки производимых или закупаемых товаров, предназначенных для использования их в предпринимательской деятельности, в том числе для продажи или перепродажи, баланса экономических интересов указанных хозяйствующих субъектов, а также обеспечение при этом соблюдения прав и законных интересов населения; 4) разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности; 5) обеспечение достоверности результатов деятельности по исследованию товарных рынков.

Согласно пункту 6 статьи 2 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» нестационарным торговым объектом является торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение. При этом хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность, за исключением установленных названным Федеральным законом, другими федеральными законами случаев, самостоятельно определяют вид, форму, способы и иные условия

организации и осуществления торговой деятельности, в том числе вправе избрать для этого стационарный торговый объект и (или) нестационарный торговый объект (пункты 1–3, 5 и 11 части 2 статьи 8).

Принимая во внимание сопоставимые – применительно к осуществлению торговли – положения Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 454, 455 и др.) и Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» (статьи 6, 18 и др.), это означает, что оспариваемые части статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», согласно которым размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов, разрабатываемой и утверждаемой органом местного самоуправления, определенным в уставе муниципального образования, а также устанавливающим, по сути, специальные гарантии стабильности ведения торгового бизнеса и недопустимости его ограничения при пересмотре мест размещения нестационарных торговых объектов в случае утверждения указанной схемы или внесения в нее изменений, распространяются исключительно на отношения, опосредующие осуществление торговой деятельности.

Соответственно, оспариваемые положения названного Федерального закона по своему буквальному смыслу рассчитаны на правовое регулирование вопросов, касающихся размещения нестационарных торговых объектов, и как таковые не подлежат применению в отношении нестационарных объектов, не являющихся торговыми, в том числе используемых, как это прямо следует из Собирающей классификационной группировки видов экономической деятельности «Бытовые услуги» к Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) (утверждена приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 10 мая 2016 года №

1471), согласно которой мойка автотранспортных средств, полирование и предоставление аналогичных услуг (код 45.20.3) относится к видам экономической деятельности «Бытовые услуги», для оказания перечисленных услуг.

Не могут служить основанием для иного вывода пункт 10 части 1 статьи 14, пункт 18 части 1 статьи 15, пункт 15 части 1 статьи 16 и пункт 6 части 1 статьи 16<sup>2</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», совокупным образом относящие к вопросам местного значения различных муниципальных образований создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже указывал, что они имеют общий характер и лишь определяют направления деятельности, но не объем конкретных полномочий органов местного самоуправления, уяснение которых невозможно без учета специального, отраслевого регулирования, касающегося соответствующих полномочий (постановления от 13 октября 2013 года № 26-П, от 30 мая 2023 года № 27-П, от 2 апреля 2026 года № 20-П и др.). При этом во всяком случае необходимо иметь в виду, что принятый в развитие статей 8 (часть 1) и 34 (часть 2) Конституции Российской Федерации Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает императивное требование, согласно которому запрещается наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами (часть 2 статьи 15).

Так, Земельный кодекс Российской Федерации в статье 39<sup>36</sup> прямо предусматривает, что размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы

размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (пункт 1). В отношении же видов объектов (в том числе предназначенных для оказания бытовых услуг), размещение которых может осуществляться на землях и земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута, данная статья особо оговаривает, что соответствующие объекты устанавливаются Правительством Российской Федерации, а порядок и условия их размещения определяются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (пункт 3). Это, по сути, предполагает, что именно данным актом могут вводиться специальные гарантии сохранения мест размещения иных видов нестационарных объектов на соответствующей территории.

Такое правовое регулирование, предполагающее дифференцированный подход к режиму осуществления торговой деятельности и оказания бытовых услуг, обусловлено приоритетами обеспечения доступности продовольственных и непродовольственных товаров для населения и удовлетворения спроса на них, стимулирования размещения объектов социально ориентированной торговой инфраструктуры на всей территории муниципальных образований, достижения «шаговой доступности» торговых объектов, а также развития малого и среднего предпринимательства в торговой сфере, а потому согласуется с общепризнанным принципом юридического равенства (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), допускающим различия в регулировании сходных отношений при условии, если они оправданны и преследуют конституционно значимые цели (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2024 года № 5-П, от 19 марта 2024 года № 11-П, от 3 февраля 2026 года № 4-П и др.), и не выходит за рамки дискреционных полномочий законодательной власти.

С учетом этого, а также поскольку в течение всего установленного договором аренды земельного участка срока С.А.Орлов имел возможность использовать его для функционирования автомойки транспортных средств, тем более что в соответствии со статьей 619 ГК Российской Федерации администрация Новочебоксарска (арендодатель) не предъявляла к нему каких-либо требований о досрочном расторжении данного договора, нет оснований считать нарушенными его права свободно осуществлять предпринимательскую деятельность и распоряжаться – как единолично, так и совместно с другими лицами – находящимся в частной собственности имуществом, гарантированные статьями 34 (часть 1) и 35 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Оспаривая взаимосвязанные части 1, 3 и 6 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», заявитель фактически настаивает на законодательном распространении предусмотренных ими гарантий осуществления предпринимательской деятельности не только на торговую деятельность, но и на оказание бытовых услуг, вопрос о чем во всяком случае не может быть решен посредством проверки конституционности этих положений названного Федерального закона, имеющего предмет правового регулирования именно торговую деятельность.

2.2. Заявитель усматривает неконституционность части 8 статьи 213 КАС Российской Федерации в том, что она в системе действующего регулирования, определяя круг обстоятельств, подлежащих выяснению судом при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта, не допускает обсуждения вопроса о целесообразности введения органами местного самоуправления не предусмотренных федеральным законом категорий нестационарных объектов под предлогом его отнесения к исключительной компетенции таких органов и тем самым не предполагает обязанности исследования судами фактического и правового обоснования принятия соответствующего акта.

В то же время закрепленные в статье 3 КАС Российской Федерации задачи административного судопроизводства означают, что всесторонность, полнота и объективность судебного разбирательства административных дел, в том числе об оспаривании нормативного правового акта, подразумевают обязанность судов, не ограничиваясь установлением сугубо нормативных условий применения соответствующих правил, исследовать совокупность фактических обстоятельств каждого дела по существу, с тем чтобы право на судебную защиту, гарантированное статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, не оказалось ущемленным и не сводилось бы к проверке исполнения одних лишь формальных требований закона (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 года № 7-П, от 22 апреля 2011 года № 5-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 30 июня 2021 года № 31-П, от 17 мая 2024 года № 23-П, от 16 января 2025 года № 1-П и др.).

Таким образом, оспариваемая норма Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации – обеспечивает принятие законного и обоснованного судебного решения и не может расцениваться как нарушающая права заявителя в обозначенном им аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Орлова Сергея Александровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1306-О