КОПИЯ

УИД: 04OS0000-01-2026-002150-39

№ 3а-2023/2026

Р Е Ш Е Н И Е
именем Российской Федерации

27 октября 2026 года г.Улан-Удэ

Верховный Суд Республики Бурятия в составе председательствующего судьи Раднаевой Т.Н., при секретаре Доржиевой А.Р., с участием прокурора Шулуновой С.М., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению администрации муниципального образования «Тункинский район» о признании недействующими отдельных положений Порядка разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия схем размещения нестационарных торговых объектов на территории Республики Бурятия, утвержденных Приказом Министерства промышленности, торговли и инвестиций № 10 от 6 февраля 2015 года,

У С Т А Н О В И Л:

6 февраля 2015 года Министерством промышленности и торговли Республики Бурятия принят Приказ № 10, которым утвержден Порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия схем размещения нестационарных торговых объектов на территории Республики Бурятия (далее Порядок № 10).

Приказ опубликован на официальном интернет-портале Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru 5 марта 2015 г.

В разделе 3 приведенного Порядка приведены основные требования к разработке и утверждению схем размещения нестационарных торговых объектов. Данным разделом установлены, что схема разрабатывается органами местного самоуправления с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, установленных градостроительным, земельным, санитарно-эпидемиологическим, экологическим, противопожарным законодательством и другими требованиями, установленными федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия.

В частности абзацами 7 и 8 пункта 3.2 приведенного раздела 3 Порядка установлено, что при разработке схемы должны учитываться следующие критерии:
- нестационарные торговые объекты не должны располагаться на инженерных сетях и коммуникациях и в охранных зонах инженерных сетей и коммуникаций (за исключением нестационарных торговых объектов, размещение которых согласовано в письменной форме с собственником (владельцем, эксплуатирующей организацией) соответствующих инженерных сетей и коммуникаций), на газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках, а также в иных зонах, на которых в соответствии с федеральным законодательством

и законодательством Республики Бурятия запрещена установка нестационарных торговых объектов;

- нестационарные торговые объекты не должны размещаться на земельных участках, обремененных правами третьих лиц.

Обращаясь в суд, администрация МО «Тункинский район» в лице представителя по доверенности от 21 июля 2026 года Эрдынеева А.Э., имеющего полномочие на подписание и подачу административного искового заявления, просит признать приведенные абзацы 7 и 8 пункта 3.2 Порядка № 10 недействующими.

В обоснование административного иска указано следующее. Положения абзаца 7 пункта 3.2 Порядка № 10 противоречат п. 3 ст. 106 Земельного кодекса РФ, в соответствии с которым не допускается требовать согласования размещения зданий, сооружений или осуществления иных видов деятельности в границах зоны с особыми условиями использования территории. Приведенная норма ЗК РФ введена после принятия постановления Конституционным Судом РФ от 13 октября 2022 года. Как следствие, установленный административным ответчиком широкий запрет на размещение нестационарных торговых объектов в любых охранных зонах инженерных сетей и коммуникаций безотносительно виду охранной зоны и правовому режиму конкретной охранной зоны является незаконным. Положения абзаца 8 пункта 3.2 Порядка о запрете размещения нестационарных торговых объектов (далее-НТО) на земельных участках, обремененных правами третьих лиц, носят неясный и неопределенный характер, поскольку действующее гражданское и земельное законодательство не раскрывает определение понятия «обременение правами». Оспариваемые нормы также противоречат статье 39.33 ЗК РФ в силу которой публичные земли и земельные участки, не предоставленные гражданам и юридическим лицам, могут использоваться для размещения НТО (п.п. 7.1 п.10 независимо от целевого назначения земель и видов разрешенного использования за исключением случаев, если размещение НТО не допускается в границах определенных зон, земель и территорий. Оспариваемые нормы нарушают права администрации района на реализацию ею своих полномочий по созданию условий для обеспечения жителей услугами торговли, являющемуся вопросом местного значения.

В судебном заседании представитель административного истца по доверенности Эрдынеев А.Э иск поддержал и дал пояснения ему аналогичные, дополнив следующее. Оспариваемый нормативный правовой акт нарушает права административного истца, так как создает необоснованные препятствия для утверждения администрацией района мест для размещения НТО на территории муниципального образования, а именно в п. Аршан, что влечет за собой экономические последствия в виде упущенной выгоды для местного бюджета за счет не поступления платы от предпринимателей по возмездным договорам за размещение НТО. Невозможность включения мест для размещения НТО в районную схему в связи с оспариваемыми нормами приказа Минпромторга РБ исключает проведение торгов и заключение договоров, как следствие, местный бюджет терпит убытки в виде недополученной платы от размещения НТО. Более того, включение новых НТО в районную схему предполагает появление новых субъектов малого предпринимательства на территории Тункинского района РБ, которые как правило применяют упрощенную систему налогообложения либо патентную систему, поступления от которых частично зачисляются в местный

бюджет. Размещение НТО влечет появление рабочих мест, что снижает уровень местной безработицы. Обращение в суд с указанным иском обусловлено необходимостью легализации стихийных НТО, размещенных в парковой зоне курорта «Аршан» на земельном участке с кадастровым номером 03:20:000000:51 вдоль пешеходной тропы, ведущей к водопаду, вблизи трубопровода, обеспечивающего холодное водоснабжение санаториев «Аршан» и «Саяны» и части жилого фонда населенного пункта п. Аршан.

Действующая на основании доверенности представитель Министерства промышленности, торговли и инвестиций Республики Бурятия Коротич М.В. административный иск не признала, представила письменные возражения и пояснила следующее. Оспариваемый приказ № 10 от 6 февраля 2015г. зарегистрирован в реестре нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия 3 марта 2015 г. № 032015052. Приказ принят на основании Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» пункта 3 статьи 6, части 2 статьи 13 Закона Республики Бурятия от 8 октября 2012 г. № 2956-IV «О регулировании торговой деятельности в Республике Бурятия» и на основании пункта 3.9.4 Положения о Министерстве промышленности, торговли и инвестиций Республики Бурятия, утвержденного постановлением Правительства РБ от 22 сентября 2011 г. № 492.

В соответствии с п. 6.2 Национального стандарта РФ ГОСТ Р 54608-2011 «Услуги торговли. Общие требования к объектам мелкорозничной торговли» от 8 декабря 2011 года № 742 –ст , НТО не должны располагаться в охранной зоне инженерных сетей, под железнодорожными путепроводами и автомобильными эстакадами, а также в 5-метровой охранной зоне от входов (выходов) в подземные пешеходные переходы. Запрет на требование согласований размещения в зоне с особыми условиями использования территории не освобождает владельца НТО от обязанности соблюдать ограничения использования земельных участков, установленные для этих зон (ст. 104 ЗК РФ). В отношении придорожных полос автомобильных дорог действует специальное регулирование. В соответствии с Федеральным законом от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации») размещение объектов, влияющих на безопасность дорожного движения, требует согласования с владельцем автомобильной дороги. Это требование является императивным и распространяется на любые объекты, включая НТО, если их размещение затрагивает условия использования дороги или безопасность движения. Запрет на размещение НТО на инженерных сетях, коммуникациях и в охранных зонах закреплен в связи с необходимостью обеспечения безопасности, бесперебойной работы инженерных систем и предотвращения аварий. Охранные зоны инженерных сетей и коммуникаций – территории с особым правовым режимом, устанавливаемые вокруг объектов инфраструктуры (газопроводов, водопроводов, электросетей, теплотрасс, кабельных линий связи и др.). Их цель обеспечить безопасность населения, сохранность объектов инфраструктуры и нормальные условия их эксплуатации. В таких зонах запрещается осуществлять деятельность, которая может нарушить работу инженерных объектов, привести к их повреждению или создать угрозу жизни, здоровью людей, имуществу или окружающей среде. К такой деятельности относится, в том числе, размещение НТО. В соответствии с ч. 3 ст. 209 Гражданского кодекса РФ владение,

пользование и распоряжение землей осуществляются ее собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Таким образом, любое использование земельного участка, включая размещение НТО, не должно противоречить правам третьих лиц, чьи интересы связаны с этим участком. Если на земельном участке имеются обременения, размещение НТО на таком участке недопустимо без согласия правообладателя.

Суд, исследовав материалы дела, выслушав лиц, участвующих в деле, заключение прокурора, приходит к выводу, что требования административного истца подлежат удовлетворению в части.

Согласно части 3 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, а также Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан.

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, 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.

В соответствии с пунктом "ж" статьи 71 Конституции Российской Федерации установление правовых основ единого рынка находится в ведении Российской Федерации.

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.

Основы государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации (далее –торговая деятельность) и деятельности по исследованию товарных рынков установлены Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» № 381-ФЗ от 28 декабря 2009 года (далее-Федеральный закон, ФЗ № 381).

В соответствии с ч. 2 ст. 1 приведенного Закона, целями указанного Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства в РФ путем установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности (п.1); развитие торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения (п.2); обеспечение соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, баланс экономических интересов хозяйствующих субъектов, а также обеспечение при этом соблюдения прав и законных интересов населения (п.3); разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 3 этого же Федерального закона правовое регулирование отношений в области торговой деятельности осуществляется Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей", другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 этой же статьи органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

В силу ст. 4 этого же Закона, государственное регулирование торговой деятельности осуществляется посредством установления требований к ее организации и осуществлению.

Согласно статье 6 Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности осуществляют следующие полномочия: 1) реализация государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации; 2) в соответствии с настоящим Федеральным законом разработка и принятие законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности; 3) установление нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов для субъекта Российской Федерации;

В силу части 1 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в

Российской Федерации" 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.

Схема размещения нестационарных торговых объектов, согласно части 3 статьи 10 данного Федерального закона, разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 2 ФЗ № 381-ФЗ нестационарным торговым объектом (далее-НТО) является торговый объект, представляющий собой временное сооружение, временное строение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения (в том числе передвижное сооружение), либо мобильный торговый объект.

Пунктом 3 статьи 6 Закона Республики Бурятия «О регулировании торговой деятельности в Республике Бурятия» № 2956-IV от 8 октября 2012 года (далее - региональный Закон) предусмотрено, что установление порядка разработки и утверждения органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, схемы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности относится к полномочиям уполномоченного органа исполнительной власти Республики Бурятия.

Статьей 7 этого же Закона установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности относится в том числе: создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли (п.1); разработка и утверждение схемы размещения НТО в порядке, определенном уполномоченным органом исполнительной власти Республики Бурятия (п.2); осуществление мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории соответствующего муниципального образования (п.4).

Частью 2 статьи 13 этого же регионального закона установлено, что схема размещения НТО разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленным уполномоченным органом исполнительной власти Республики Бурятия, с учетом положений Федерального закона № 381-ФЗ.

Постановлением Правительства Республики Бурятия № 492 от 22 сентября 2011 года утверждено Положение о Министерстве промышленности и торговли Республики Бурятия (далее - Министерство).

В соответствии с п. 3.9.4 приведенного Положения, Министерство устанавливает порядок разработки и утверждения органом местного самоуправления схемы размещения НТО.

Согласно статье 4 Закона Республики Бурятия от 26 октября 1994 года № 47-I «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Бурятия, актов Главы Республики Бурятия, Народного Хурала Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия, решений судов по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов» (в редакции, действовавшей по состоянию на 2015 год, нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия размещаются на официальном сайте Правительства Республики Бурятия в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.egov-byryatia.ru).

В соответствии с перечисленными выше нормами, Приказом Министерства промышленности и торговли Республики Бурятия № 10 от 6 февраля 2015 года утвержден Порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия схем размещения нестационарных торговых объектов на территории Республик Бурятия (далее - Порядок).

В соответствии с приведенной статьей 4 Закона Республики Бурятия 26 октября 1994 года № 47-I, Порядок 5 марта опубликован на официальном портале Правительства Республики Бурятия в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» - www.egov-byryatia.ru, в соответствии с Указом Президента Республики Бурятия от 7 июля 2004 года «О государственной регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Бурятия зарегистрирован в реестре нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Бурятия 3 марта 2015 года № 032015052.

С учетом изложенного, приведенный Порядок, утвержденный Приказом Министерства промышленности и торговли Республики Бурятия N 10 от 6 февраля 2015 года принят уполномоченным органом, в требуемой форме, процедура принятия, опубликования нормативного правового акта соблюдена.

Указом Главы Республики Бурятия № 8 от 21 января 2021 года «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия» Министерство промышленности и торговли Республики Бурятия переименовано в Министерство промышленности, торговли и инвестиций Республики Бурятия.

Главой 6 Земельного кодекса Российской Федерации установлены положения, касающиеся размещения нестационарных торговых объектов на условиях использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установлении сервитута. Размещение нестационарных торговых объектов осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом N 381-ФЗ.

В соответствии с пунктом 129 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов создания условий для развития торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, в том числе проведения информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного

товара и осуществлением торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, организации и осуществления мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

В силу положений статьи 6, части 1 статьи 10 Федерального закона N 381-ФЗ, статьи 6 Закона Республики Бурятия «О регулировании торговой деятельности в Республике Бурятия» установление Порядка разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов отнесено к полномочиям Республики Бурятия в лице уполномоченного органа - Министерства промышленности и торговли Республики Бурятия.

В разделе 3 Порядка приведены основные требования к разработке и утверждению схем размещения нестационарных торговых объектов. В частности, пунктом 3.2 (с учетом внесенных изменений от 20 сентября 2022 года и от 14 августа 2026 года) установлено, что при разработке должны учитываться следующие критерии: - нестационарные торговые объекты должны размещаться с учетом обеспечения свободного движения пешеходов и доступа потребителей к объектам торговли, в том числе обеспечения безбарьерной среды жизнедеятельности для инвалидов и иных маломобильных групп населения, беспрепятственного подъезда спецтранспорта при чрезвычайных ситуациях, а также с соблюдением пожарных и санитарных требований (абз. 6); - НТО не должны располагаться на инженерных коммуникациях и в охранных зонах инженерных сетей и коммуникаций (за исключением НТО, размещение которых согласовано в письменной форме с собственником (владельцем, эксплуатирующей организацией) соответствующих инженерных сетей и коммуникаций), на газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках, а также в иных зонах, на которых в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия запрещена установка НТО (абз. 7); - НТО не должны размещаться на земельных участках, обремененных правами третьих лиц (абз.8).

При этом установленные к Схеме требования не предопределяют конкретные места размещения нестационарных торговых объектов, подлежащих включению в Схему и не лишают органы местного самоуправления права на самостоятельное определение конкретных мест размещения нестационарных торговых объектов с учетом приведенных в оспариваемом нормативном правовом акте требований к схеме и местам размещения нестационарных торговых объектов.

Как уже выше указывалось, в силу положений части 1 статьи 4 Закона N 381-ФЗ государственное регулирование торговой деятельности осуществляется, в частности, посредством установления требований к ее организации и осуществлению.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями в сфере регулирования торговой деятельности, в том числе установлению требований к организации такой деятельности.

При таких обстоятельствах, суд приходит к выводу, что уполномоченный исполнительный орган Республики Бурятия в рамках полномочий, предусмотренных пунктом 3 статьи 6 регионального Закона вправе конкретизировать критерии размещения нестационарных торговых объектов в соответствии со схемой их размещения с учетом развития сети предприятий

торговли и услуг, при этом, реализуя цель по обеспечению доступности товаров для населения и полномочия в сфере безопасности и развития транспортной системы, исключив возможное негативное влияние нестационарных торговых объектов на пешеходную, транспортную и инженерную инфраструктуру, что полностью охватывается условием, предусмотренными статьей 10 Федерального закона N 381-ФЗ, а именно необходимостью обеспечения устойчивого развития территорий.

Абзацем 7 пункта 3.2 оспариваемого Порядка установлено, что НТО не должны располагаться на инженерных коммуникациях и в охранных зонах инженерных сетей и коммуникаций (за исключением НТО, размещение которых согласовано в письменной форме с собственником (владельцем, эксплуатирующей организацией) соответствующих инженерных сетей и коммуникаций), на газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках, а также в иных зонах, на которых в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия запрещена установка НТО.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.36 Земельного кодекса РФ размещение НТО на землях или земельных участках, находящихся в государственной и или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения НТО в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ». При этом абзацем 7 ст. 42 ЗК РФ определено, что собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны соблюдать при использовании земельных участков требования регламентов использования земель, экологические, санитарно-эпидемиологические и другие требования;

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации охранные зоны являются зонами с особыми условиями использования территорий.

Согласно статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации разрешенное использование земельного участка является составным элементом правового режима земельного участка и определяется на основании зонирования территории.

Частью 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации определены категории земель по целевому назначению.

Земли, указанные в пункте 1 настоящей статьи, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования (часть 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации).

В соответствии со статьей 56 Земельного кодекса Российской Федерации права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным настоящим Кодексом, федеральными законами. Могут устанавливаться ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий.

Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в том числе в целях защиты жизни и здоровья граждан и обеспечения безопасной эксплуатации объектов транспорта, связи, энергетики (статья 104 Земельного кодекса Российской Федерации).

Конституционным Судом Российской Федерации также сформулированы правовые позиции о том, что установление охранных зон электрических, тепловых

сетей, нефтепроводов и т.д. направлено не только на обеспечение энергетической и экологической безопасности указанных объектов при их эксплуатации, но и на предотвращение аварий, катастроф и иных возможных неблагоприятных последствий и тем самым на защиту жизни и здоровья граждан (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2023 года N 305-ЭС23-9708 по делу N А41-31486/2022).

Более того, земельное законодательство основывается на приоритете охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат (подпункт 3 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Согласно статье 2 Градостроительного Кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются, в числе прочего, на следующих принципах: обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Учитывая изложенное, режим особого использования земельных участков в охранных зонах объектов направлен, прежде всего, на обеспечение безопасности эксплуатации самого объекта, а также любых лиц при их нахождении или осуществлении деятельности на соответствующей территории.

Более того, согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ в соответствии с целями обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли не согласуется размещение субъектами предпринимательской деятельности НТО с нарушением обязательных требований, предусмотренных законодательством РФ (Определение № 2583-О от 26.09.2024 г.).

Приведенным законоположениям корреспондируют положения пункта 6.2 ГОСТа Р 54608-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги торговли. Общие требования к объектам мелкорозничной торговли, утвержденного приказом Росстандарта от 08 декабря 2011 года N 742-ст. Данным пунктом установлено, что размещение объектов мелкорозничной торговли в охранной зоне инженерных сетей не допускается.

Кроме этого, судом установлено и не оспаривается стороной административного истца, что обращение в суд обусловлено необходимостью легализации стихийных НТО, расположенных на земельном участке с кадастровым номером 03:20:000000:51, в непосредственной близости от водовода холодного водоснабжения.

Из ответа СКУП Республики Бурятия «Байкалкурорт» следует, что правообладателем указанного водовода является СКУП РБ «Байкалкурорт». Водовод расположен в парковой зоне курорта «Аршан», вдоль пешеходной тропы, ведущей к водопады. Трасса водовода имеет комбинированный характер прокладки: часть трубопровода расположена подземным способом, часть – на поверхности земли (надземный участок). Данный водовод обеспечивает холодное

водоснабжение санаториев «Аршан» и «Саяны», а также часть жилого фонда населенного пункта п. Аршан.

В соответствии с п. 3.2.1.2 СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ № 10 от 14 марта 2002 года, не допускается посадка высокоствольных деревьев, все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений, в том числе прокладка трубопроводов различного назначения, размещение жилых и хозяйственно - бытовых зданий, проживание людей, применение ядохимикатов и удобрений.

При этом пунктом 1.2 Правил установлено, что указанные СанПиН определяют санитарно - эпидемиологические требования к организации и эксплуатации зон санитарной охраны (ЗСО) источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения.

Приведенное нормативное регулирование следует из обязательных требований, установленных федеральным законодательством в сфере охраны сетей, направлено на соблюдение прав и законных интересов как субъектов предпринимательской деятельности, как владельцев нестационарных торговых объектов, в том числе в целях исключения расторжений договоров на размещение нестационарных торговых объектов по основанию их размещения в охранных зонах сетей, так и ресурсоснабжающих организаций.

С учетом изложенного, суд приходит к выводу, что оспариваемые положения абзаца 7 п. 3.2 оспариваемого Порядка в части запрета расположения НТО на инженерных сетях и коммуникациях и в их охранных зонах требованиям закона, имеющего большую юридическую силу, не противоречат.

Что касается положений этого же абзаца в части запрета расположения НТО на газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках, а также в иных зонах на которых в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия запрещена установка НТО.

Статьей 58 Федерального закона № 33-ФЗ от 20 марта 2025 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» установлено, что Правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования (ч.1). Правила благоустройства территории муниципального образования регулируют вопросы: организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями (п. 5 ч.2); размещения и содержания детских и спортивных площадок (п. 7 ч.2).

Наделение органов местного самоуправления полномочием по принятию нормативных правовых актов, устанавливающих требования к размещению таких элементов благоустройства, как нестационарные торговые объекты, само по себе согласуется с приведенными положениями Федерального закона N 33-ФЗ, части 2 статьи 6 Федерального закона N 381-ФЗ, пунктов 1, 36 и 38 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ.

Таким образом, нестационарные торговые объекты подлежат размещению в том числе в соответствии с требованиями градостроительного законодательства, с

учетом требований правил благоустройства территории муниципальных образований.

Благоустройство территорий осуществляется в рамках градостроительной деятельности и включает комплекс мероприятий, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на них объектов.

Приведенными положениями оспариваемого абзаца 7 п. 3.2 Порядка определен один из принципов, которым следует руководствоваться органу местного самоуправления при разработке и утверждению схемы размещения нестационарных торговых объектов. Приведенное регулирование сопряжено с реализацией полномочий органов местного самоуправления в области создания надлежащих условий для обеспечения населения соответствующего муниципального образования Республики Бурятия услугами торговли с учетом необходимости и соразмерности, без ухудшения комфортности условий проживания граждан с учетом имеющихся элементов благоустройства.

При таких обстоятельствах, оспариваемые положения абзаца 7 , а равно его положения в части слов «а также в иных зонах на которых в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия запрещена установка НТО» не противоречат требованиям закона, имеющего большую юридическую силу, не являются неопределенными по своему содержанию, прав и законных интересов административного истца не нарушают, поскольку не лишают последнего определить места размещения НТО в иных местах, не подпадающих под оспариваемые ограничения. Поскольку решение вопроса о расположении конкретных мест размещения нестационарных торговых объектов в конкретном населенном пункте, находится в ведении органов местного самоуправления, в связи с чем в указанной части требования административного иска удовлетворению не подлежат.

Абзацем 8 пункта 3.2 оспариваемого Порядка установлено, что НТО не должны размещаться на земельных участках, обремененных правами третьих лиц.

Проверяя содержание данного абзаца на соответствие требованиям законодательства, имеющего большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

Порядок и основания использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута установлен главой V.6 Земельного кодекса РФ.

Пунктом 6 ч. 1 ст. 39.33 ЗК РФ установлено, что размещение НТО может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута.

Использование земель или земельных участков под НТО урегулирован ст. 39. 36 этого же Кодекса РФ.

Перечисленные нормы не содержат ограничений относительно того, что под размещение НТО не подлежат использованию земельные участки обремененные правами третьих лиц. Тогда как, регулируя отношения в сфере перераспределения земель и (или) земельных участков в главе V. 4 ЗК РФ, федеральный законодатель

прямо установил запрет на перераспределение земельных участков, обремененных правами третьих лиц.

Более того, часть 1 ст.39.33 установившая случаи и основания для использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута, в том числе для размещения НТО прямо установила следующее ограничение - положения данной статьи не распространяются на земельные участки, предоставленные гражданам или юридическим лицам. При этом виды вещных прав, на которых данные участки предоставлены последним, законодателем не оговорены.

Статьей 2 ЗК РФ установлено, что земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать настоящему Кодексу.

Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу, федеральным законам.

На основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации исполнительные органы субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права (часть 3).

На основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права (часть 4).

С учетом приведенных законоположений, суд приходит к выводу о том, что оспариваемая норма установившая запрет на размещение НТО на земельных участках, обремененных правами третьих лиц противоречит положениям 39.33 и 39.36 Земельного кодекса РФ, регламентирующих случаи и основания для использования земель и земельных участков без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута под размещение НТО, такого запрета не установивших. С учетом приведенного в части 1 ст. 39.33 ЗК РФ изъятия из общих правил использования земельных участков под НТО – за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, дополнительное правовое регулирование данных отношений посредством принятия оспариваемой нормы исполнительным органом Республики Бурятия, являлось излишним. При этом использование формулировки отличной от формулировки используемой федеральным законодателем влечет ее неоднозначное толкование, что является самостоятельным основанием для признания оспариваемой нормы недействующей.

В частности, в соответствии с разъяснением, данным в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря

2018 года N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно указывалось, что правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - нарушению принципа равенства всех перед законом и судом (постановления от 25 апреля 1995 года N 3-П, от 15 июля 1999 года N 11-П, от 11 ноября 2003 года N 16-П, от 21 января 2010 года N 1-П).

Механизм действия нормативного правового акта должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений, прежде всего из содержания конкретного нормативного положения.

С учетом того, что использованная региональным законодателем терминология « не обремененные правами третьих лиц» отлична от терминологии, используемой федеральным законодателем « за исключением земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам», следует признать, что механизм действия оспариваемой нормы не может быть понятен субъектам соответствующих правоотношений, на что и ссылается истец в административном иске.

При таких обстоятельствах, административный иск в указанной части подлежит удовлетворению.

Определяя дату, с которой оспариваемый акт в приведенной части подлежит признанию недействующим, суд приходит к следующему. Поскольку на основании оспариваемой нормы реализовывались права организаций и граждан, она подлежит признанию недействующей со дня вступления настоящего решения в законную силу.

В соответствии с частью 4 статьи 215 КАС РФ в решении суда об оспаривании нормативного правового акта должно содержаться указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии в течении одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, в котором был опубликован или должен был быть опубликован оспоренный нормативный правовой акт.

Абзацем 2 п. 44 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 50 от 25 декабря 2018г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» если законодательством не предусмотрено официальное опубликование оспоренного нормативного правового акта в печатном издании, судом разрешается вопрос о способе доведения до сведения населения информации о решении суда, которым нормативный правовой акт признан не действующим полностью или в части.

Из положений абз. 4 ст. 4 Закона Республики Бурятия от 26 октября 1994г. № 47-1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики

Бурятия, актов Главы Республики Бурятия, Народного Хурала Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия, договоров и соглашений Республики Бурятия, решений судов по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов» следует, что официальным опубликованием актов исполнительных органов Республики Бурятия, считается публикация их полного текста на официальном сайте Правительства Республики Бурятия в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.egov-buryatia.ru).

С учетом приведенного разъяснения Верховного Суда РФ, сообщение о настоящем решении в течении одного месяца со дня вступления в законную силу подлежит опубликованию на указанном портале.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный суд Республики Бурятия

Р Е Ш И Л :

Административное исковое заявление администрации муниципального образования «Тункинский район» о признании недействующими отдельных положений Порядка разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия схем размещения нестационарных торговых объектов на территории Республики Бурятия, утвержденных Приказом Министерства промышленности, торговли и инвестиций № 10 от 6 февраля 2015 года удовлетворить в части.

Признать недействующим с даты вступления решения суда в законную силу абзац 8 пункта 3.2 Порядка разработки и утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия схем размещения нестационарных торговых объектов на территории Республики Бурятия, утвержденного Приказом Министерства промышленности, торговли и инвестиций № 10 от 6 февраля 2015 года в части запрета расположения нестационарных торговых объектов на земельных участках обремененных правами третьих лиц.

Обязать Министерство промышленности, торговли и инвестиций Республики Бурятия опубликовать сообщение о принятии настоящего решения в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу на официальном Интернет-портале органов государственной власти Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru.

В остальной части административный иск оставить без удовлетворения.

Решение может быть обжаловано в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции через Верховный Суд Республики Бурятия в течение 1 месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Мотивированный текст решения изготовлен 10 ноября 2026 года.

Председательствующий: Т.Н.Раднаева

РЕШЕНИЕ/ОПРЕДЕЛЕНИЕ НЕ ВСТУПИЛО В ЗАКОННУЮ СИЛУ

"КОПИЯ ВЕРНА"
подпись судьи
Наименование должности уполномоченного работника аппарата федерального суда общей юрисдикции
(Ф.И.О., подпись)

Верховный Суд
Республики Бурятия
Пронумеровано и скреплено
печатью 8 листа(ов)
Подпись