



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

01.09.2023 № 4929-1/23-06-0-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

Русских А.В.

Заключение

на проект областного закона «О порядке и условиях размещения
нестационарных торговых объектов на территории Ленинградской области»

Внесен Правительством Ленинградской области

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О порядке и условиях размещения нестационарных торговых объектов на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечаем следующее.

Законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предусматривается регулирование порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной собственности Ленинградской области или муниципальной собственности, земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута в целях установления на территории Ленинградской области общих правил размещения нестационарных торговых объектов.

Законопроектом вводятся понятия «мобильные торговые объекты», «нестационарные торговые объекты стабильного территориального размещения», предусматривается заключение договоров на размещение нестационарных торговых объектов стабильного территориального размещения, определяются порядок, условия и особенности заключения указанных договоров.

Вопросы размещения нестационарных торговых объектов в наиболее общем виде урегулированы Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой

деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 381-ФЗ).

Так, согласно статье 10 указанного федерального закона 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, которая разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.**

Более подробной регламентации вопросов, касающихся порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов, Федеральный закон № 381-ФЗ не содержит.

Положения, которые предусматривали бы наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельными полномочиями по законодательному регулированию данных вопросов, в нем также отсутствуют.

Вопрос о необходимости совершенствования правового регулирования организации нестационарной торговли неоднократно являлся предметом обсуждения на федеральном уровне.

В частности, в 2018 году в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) Правительством Российской Федерации был внесен проект федерального закона № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)», разработанный в целях реализации пункта 10 плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р (на который содержится ссылка в пояснительной записке к законопроекту), и направленный на установление общих принципов и правил регулирования нестационарной торговли в Российской Федерации.

Указанным проектом федерального закона, в частности, предусматривались общие требования к организации розничной торговли с использованием нестационарных и мобильных торговых объектов и положения, регламентирующие заключение договора на размещение торговых объектов, порядок организации и проведения торгов на право заключения такого договора, порядок предоставления компенсационных мест в случае исключения места размещения нестационарного или мобильного торгового объекта из схемы размещения торговых объектов.

На проект были получены заключения Комитетов Государственной Думы и Правового управления Аппарата Государственной Думы с замечаниями, в апреле 2023 года проект был снят с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом Правительством Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время единый подход к правовому регулированию порядка размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, отсутствует. В связи с этим вопросы размещения нестационарных торговых объектов решаются субъектами Российской Федерации самостоятельно, а подходы к их решению существенным образом различаются. В некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов (Иркутская, Тамбовская, Челябинская области и др.) в целях обеспечения единообразного правового регулирования указанных вопросов на территории субъекта Российской Федерации в отсутствие соответствующего федерального регулирования.

Вместе с тем следует отметить, что правовое регулирование размещения нестационарных торговых объектов носит комплексный характер, поскольку осуществляется Гражданским и Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 381-ФЗ и другими федеральными законами, а также постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2010 года № 772 «Об утверждении Правил включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов». При этом **гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации** (пункт «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, пункт 1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации). Вместе с тем положения статей 3 – 8 законопроекта, регулирующие порядок и условия заключения договоров на размещение нестационарных торговых объектов, затрагивают вопросы гражданско-правовых отношений.

Следует отметить, что согласно пояснительной записке законопроект подготовлен **в целях установления общих принципов и правил регулирования размещения нестационарной торговли в Ленинградской области.**

Вместе с тем он предусматривает **отсылочное регулирование основных вопросов**, касающихся порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов (формы и порядка заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта, порядка проведения аукционов, методики определения платы за размещение, установления периодов осуществления сезонной торговли, критериев сопоставимости мест размещения нестационарных торговых объектов). Кроме того, в каждой статье (см. статьи 4 – 7 законопроекта), предусматривающей особенности

заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта, содержится норма о том, что **в части, не урегулированной** статьей, соответствующее **регулирование устанавливается нормативным правовым актом регулирующего органа исполнительной власти.**

Фактически законопроектом предусматривается подзаконный уровень регулирования вопросов размещения нестационарных торговых объектов. Установление подобного правового регулирования может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «г» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 («чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества» – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт).

Концепции нормативных правовых актов Ленинградской области, разработка которых предусмотрена законопроектом, включающие развернутые характеристики целей, задач, основные положения и ориентировочные сроки разработки таких нормативных правовых актов, в Законодательное собрание Ленинградской области не представлены в нарушение требования части 2 статьи 5¹ областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области».

Кроме того, законопроектом устанавливаются обязанности органов местного самоуправления, которые не предусмотрены Федеральным законом № 381-ФЗ.

Помимо указанных замечаний концептуального характера, к законопроекту имеются иные замечания правового характера.

1. Согласно части 1 статьи 1 законопроектом регулируются **вопросы размещения** нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной собственности Ленинградской области или муниципальной собственности, земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута.

Вместе с тем в рассматриваемой части не указано, **какие именно вопросы размещения** нестационарных торговых объектов регулируются законопроектом, что свидетельствует о неопределенности предмета его правового регулирования.

Кроме того, регулирование областным законом вопросов размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности Ленинградской области, без конкретизации указанных вопросов, полагаем, не согласуется с частью 2 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ, согласно которой порядок включения в схему размещения нестационарных торговых объектов, расположенных на

земельных участках, находящихся в государственной собственности, в том числе в собственности субъектов Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

2. Согласно части 2 статьи 1 законопроекта порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности, устанавливается собственником стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством Российской Федерации.

В указанной части воспроизведена федеральная норма, закреплённая в части 7 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ, что представляется избыточным, поскольку не относится к предмету правового регулирования законопроекта.

3. Частью 1 статьи 2 законопроекта вводятся новые понятия, не используемые в федеральном законодательстве: «мобильные торговые объекты», под которыми понимаются передвижные нестационарные торговые объекты, представляющие собой **специализированные** или специально оборудованные для торговли транспортные средства, а также **мобильное** оборудование, применяемое только в комплекте с транспортным средством, либо иные оснащенные колесным механизмом конструкции», и «нестационарные торговые объекты стабильного территориального размещения», к которым отнесены нестационарные торговые объекты, не относящиеся к передвижным нестационарным торговым объектам.

Следует отметить, что виды нестационарных торговых объектов предусмотрены ГОСТ Р 51303-2013 «Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения», утвержденным приказом Росстандарта от 28 августа 2013 года № 582-ст.

Вместе с тем анализ предлагаемых законопроектом понятий во взаимосвязи с видами нестационарных торговых объектов, указанных в названном документе, не позволяет однозначно определить виды нестационарных торговых объектов, которые подпадут под действие законопроекта.

Использование понятий, не закреплённых в федеральном законодательстве, не отвечающих требованиям определенности, полагаем, может привести к неоднозначному их толкованию и применению.

4. Согласно абзацу первому части 2 статьи 3 законопроекта **основанием** для размещения нестационарного торгового объекта стабильного территориального размещения **является договор** на размещение, что не согласуется с частью 1 указанной статьи, а также частью 1 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ и пунктом 1 статьи 39³⁶ Земельного кодекса Российской Федерации, в которых **в качестве основания** для размещения нестационарных торговых объектов указана **схема** их размещения.

5. Статьей 4 законопроекта регулируются особенности **заключения договора на размещение** нестационарного торгового объекта **на новый срок** без проведения торгов. Частью 3 указанной статьи предусмотрено **заключение** такого **договора** на срок, испрашиваемый лицом, осуществляющим торговую деятельность, **но не более десяти лет**. Статьей 6 законопроекта устанавливаются особенности **заключения договора на размещение** нестационарного торгового объекта без проведения торгов **с лицом, с которым был заключен договор аренды** земельного участка в целях размещения такого объекта.

Вместе с тем обращаем внимание, что постановлением Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 года № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» предусмотрено 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 Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 года № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году» по 31 декабря 2026 года.

В соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации принято постановление Правительства Ленинградской области от 12 мая 2022 года № 310 «Об особенностях разрешительных режимов в сфере торговли на территории Ленинградской области», которым установлен порядок **продления на срок до семи лет** 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 Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 года № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году» по 31 декабря 2026 года.

В связи с этим положения статей 4 и 6 законопроекта, предусматривающие особенности заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта на новый срок не более 10 лет, особенности заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта, а не продление договора аренды, с лицом, осуществляющим торговую деятельность, с которым был заключен договор аренды земельного участка в целях размещения нестационарного торгового

объекта, полагаем, не согласуются с положениями вышеназванных нормативных правовых актов. В случае принятия законопроекта, полагаем, может возникнуть неопределенность в вопросе правоприменения указанных положений законопроекта и вышеназванного постановления Правительства Ленинградской области, поскольку, с одной стороны, постановлением предусмотрено продление действующих договоров на размещение и договоров аренды, а, с другой стороны, в соответствии с законопроектом можно заключить новый договор на размещение на срок до 10 лет или договор на размещение вместо договора аренды земельного участка.

6. Одним из условий заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта является отсутствие задолженности по действующему договору на день подачи соответствующего заявления о заключении указанного договора (см. пункт 4 части 1 статьи 4, пункт 4 части 1 статьи 6 законопроекта). Вместе с тем из указанных положений законопроекта неясно, о какой задолженности идет речь, что свидетельствует о неопределенности указанного условия заключения договора.

7. Статьей 5 законопроекта регулируются вопросы предоставления компенсационного места для размещения нестационарного торгового объекта.

Частью 3 статьи 5 законопроекта предусмотрено, что лицо, осуществляющее торговую деятельность, имеет право на предоставление компенсационного места для размещения нестационарного торгового объекта на срок, не превышающий **оставшегося срока** размещения нестационарного торгового объекта на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов без заключения договора. В случае если оставшийся срок размещения нестационарного торгового объекта на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов без заключения договора составляет менее одного года, компенсационное место для размещения нестационарного торгового объекта предоставляется сроком на один год.

Вместе с тем Федеральным законом № 381-ФЗ **не предусмотрено обязательное установление срока размещения** нестационарных торговых объектов на основании схемы их размещения.

Таким образом, указанные положения законопроекта могут быть реализованы только в случае, если установлен срок размещения нестационарного торгового объекта.

Аналогичное замечание имеется к пункту 2 части 1 статьи 7 законопроекта, согласно которому договор на размещение заключается при условии, если **предусмотренный схемой** размещения нестационарных торговых объектов **срок** размещения нестационарного торгового объекта не истек. Таким образом, в случае если срок размещения нестационарного торгового объекта не предусмотрен, то указанное условие выполнено быть не может.

8. Частью 4 статьи 5 законопроекта предусмотрена обязанность регулирующего органа местного самоуправления предложить не менее двух

вариантов компенсационных мест, сопоставимых с исключаемым местом размещения нестационарного торгового объекта по местоположению, площади, **трафику**, плате за размещение.

Вместе с тем законопроектом не регулируется вопрос о предоставлении компенсационного места в случае, если отсутствует возможность выполнить указанное требование.

Кроме того, употребление в рассматриваемой норме термина «трафик» без раскрытия его содержания не отвечает требованиям ее правовой определенности.

9. В части 6 статьи 5 законопроекта срок подачи заявления о выборе компенсационного места исчисляется в днях без их конкретизации (календарных или рабочих), что создает неопределенность порядка исчисления указанного срока.

Аналогичное замечание имеется также к иным срокам, предусмотренным частью 7 указанной статьи и частью 2 статьи 8 законопроекта.

10. Из содержания статьи 8 законопроекта не представляется возможным определить случаи, к которым относятся предусмотренные ею особенности предоставления права на размещение нестационарных торговых объектов.

Обращаем внимание, что частью 1 указанной статьи предусмотрено направление заявления о предоставлении права на размещение нестационарного торгового объекта только в форме электронного документа.

Согласно части 4 указанной статьи для мобильных торговых объектов схемой размещения нестационарных торговых объектов **может быть** предусмотрено как одно конкретное торговое место для осуществления торговой деятельности, так и совокупность нескольких возможных мест. При этом законопроектом не определено, в каких случаях может предусматриваться одно или несколько таких мест, что, полагаем, может быть расценено как широта дискреционных полномочий.

С учетом изложенного законопроект нуждается в доработке.

Заместитель начальника управления –
начальник отдела правовой и антикоррупционной
экспертизы правового управления аппарата
Законодательного собрания Ленинградской области

 Н.Б. Вовк