



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

13.11.2023 № 6411-1/23-22-0-5

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 депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
А.В. Русских, С.В. Коняевым, А.А. Хмелевой, А.Ю. Смирновым,
В.А. Коваленко, А.А. Фоминым, Д.С. Звонковым
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 (далее –
Законодательное собрание).

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 вводится понятие «мобильные торговые объекты»,
предусматривается заключение договора на размещение нестационарного
торгового объекта (далее – договор на размещение), устанавливаются случаи
и условия заключения указанных договоров без проведения торгов,
предусматривается предоставление компенсационного места для размещения
нестационарного торгового объекта в случае исключения места его
размещения из схемы размещения нестационарных торговых объектов.

Следует отметить, что Федеральным законом от 28 декабря 2009 года
№ 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой

деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 381-ФЗ) (часть 1 статьи 10) и Земельным кодексом Российской Федерации (статьи 39³³ и 39³⁶) предусмотрено размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов, утверждаемой органом местного самоуправления в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральным законодательством не предусмотрено заключение договоров на размещение нестационарных торговых объектов, взимание платы за их размещение, которые предлагается установить законопроектом.

Представленный законопроект концептуально не отличается от проекта областного закона (вх. № 4929-1/23-06-0 от 11 августа 2023 года), отклоненного Законодательным собранием на заседании 27 сентября 2023 года.

В связи с этим к законопроекту имеются замечания концептуального характера, указанные в заключении правового управления на ранее отклоненный проект, заключающиеся в том, что федеральным законодательством не предусмотрено полномочие субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов, и предлагаемое законопроектом правовое регулирование затрагивает вопросы, регулируемые гражданским законодательством, которое находится в ведении Российской Федерации.

Кроме того, законопроектом замечания правового управления устранены не в полном объеме.

Отклоненный проект областного закона предусматривал размещение мобильных торговых объектов без заключения договора на размещение. Вместе с тем представленный законопроект предусматривает заключение договора на размещение в отношении **всех** (в том числе мобильных) нестационарных торговых объектов.

Кроме того, законопроектом предусмотрен трехгодичный максимальный срок договора на размещение, тогда как отклоненный проект областного закона предусматривал десятилетний максимальный срок указанного договора. При этом обоснование необходимости и целесообразности установления предлагаемого максимального срока размещения нестационарных торговых объектов в пояснительной записке к законопроекту отсутствует.

К законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

Предлагаемое законопроектом правовое регулирование порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов не отвечает требованиям определенности, последовательности и системности правового регулирования.

Законопроект, определяя основные условия (требования) размещения нестационарных торговых объектов (обязательность заключения договора на размещение, определение формы торгов, случаев и особенностей заключения договора на размещение без проведения торгов, срока договора на размещение, взимание платы за размещение), предусматривает преимущественно отсылочное подзаконное регулирование порядка и условий размещения таких объектов (форма и порядок заключения договора на размещение, методика определения платы за размещение нестационарного торгового объекта, порядок проведения аукциона и др.), что, полагаем, свидетельствует об отсутствии должной регламентации правоотношений в законопроекте с одновременным делегированием их регулирования на подзаконный уровень, и 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»).

Кроме того, предлагаемый подход к правовому регулированию порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов, полагаем, не соответствует основной идее законопроекта, заявленной в пояснительной записке к нему, по установлению прозрачных и единообразных правил регулирования размещения нестационарных торговых объектов на территории Ленинградской области.

В качестве примера отсутствия единства (системности) и определенности правового регулирования можно привести положение законопроекта (абзац четвертый части 6 статьи 3), согласно которому величина максимальной площади нестационарных торговых объектов стабильного территориального размещения, размещение которых осуществляется без взимания платы, определяется представительным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования. В данном случае законопроект не устанавливает единые правила (случаи) бесплатного размещения нестационарных торговых объектов, поскольку регулирование указанного вопроса отнесено к полномочиям представительных органов муниципальных образований. Кроме того, закрепляется полномочие, не предусмотренное федеральным законодательством. Указанное правовое регулирование, полагаем, содержит коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктами «а» и «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов («широта дискреционных полномочий» и «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»).

Следует отметить, что в отклоненном проекте областного закона были предусмотрены единые условия размещения нестационарных торговых объектов без взимания платы.

Законопроект, предусматривая заключение договора на размещение мобильных торговых объектов без проведения торгов, не регулирует порядок (особенности) заключения таких договоров.

Кроме того, не представляется возможным уяснить необходимость заключения договоров на размещение в отношении мобильных торговых объектов, которые по своей сути являются **передвижными** нестационарными торговыми объектами (автомагазины, автолавки, автоприцепы, торговые тележки и т.д.). В этой связи обращаем внимание, что Методическими рекомендациями по совершенствованию правового регулирования нестационарной и развозной торговли на уровне субъектов Российской Федерации (письмо Минпромторга России от 23 марта 2015 года № ЕВ-5999/08) в отношении мобильных торговых объектов рекомендована другая форма – уведомление об осуществлении развозной торговли с использованием мобильных торговых объектов.

Следует отметить, что понятие «мобильные торговые объекты» законодательно на федеральном уровне не закреплено, несмотря на его употребление в различных документах правового характера. Понятие мобильного торгового объекта предусмотрено ГОСТом Р 70135-2022 «Национальный стандарт Российской Федерации. Деятельность ярмарочная. Общие технические требования» (утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 30 мая 2022 года № 422-ст). В ГОСТе Р 51303-2013, на который имеется ссылка в части 2 статьи 2 законопроекта, указанное понятие отсутствует, вместе с тем определены виды передвижных нестационарных торговых объектах (автомагазин, автоцистерна и т.д.).

Предложенное в статье 2 законопроекта определение понятия «мобильные торговые объекты» отличается от предусмотренного в ГОСТе Р 70135-2022 и представляет собой произвольное воспроизведение (компиляцию) используемых в ГОСТе Р 51303-2013 определений понятий передвижных нестационарных торговых объектов и развозной торговли, что не позволяет однозначно определить точный перечень передвижных нестационарных торговых объектов, которые подпадут под предложенное законопроектом понятие «мобильные торговые объекты».

Кроме того, необходимо отметить, что с 1 октября 2023 года ГОСТ Р 51303-2013 утратил силу в связи с утверждением и введением в действие приказом Росстандарта от 30 июня 2023 года № 469-ст «ГОСТ Р 51303-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения».

Согласно статье 2 законопроекта под регулирующим органом исполнительной власти понимается орган исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченный Правительством Ленинградской области на осуществление функций по нормативно-правовому регулированию в сфере размещения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на территории Ленинградской области.

Следует отметить, что в настоящее время исполнительный орган Ленинградской области, уполномоченный на осуществление указанных функций, Правительством Ленинградской области не определен. В связи с этим в случае принятия законопроекта потребуется принятие Правительством Ленинградской области соответствующего нормативного правового акта, однако указание на необходимость его принятия в приложенных к законопроекту материалах отсутствует.

Статьями 3 и 4 законопроекта регулируются вопросы размещения нестационарных торговых объектов.

Вместе с тем логическая последовательность и связь между положениями рассматриваемых статей не обеспечивается, в связи с этим неясна необходимость (целесообразность) регулирования указанных вопросов в разных статьях законопроекта.

Так, например, частью 2 статьи 3 законопроекта предусмотрено предоставление права на размещение нестационарного торгового объекта на основании заявления, однако форма указанного заявления и порядок его подачи регулируются частью 1 статьи 4. В частях 2 и 3 статьи 4 законопроекта предусматриваются особенности (случаи) заключения договора на размещение на торгах или без проведения торгов. При этом вопросы заключения указанного договора регулируются частями 3 – 5, 7, 9 – 11 статьи 3 законопроекта.

Также отсутствует последовательность и внутренняя логическая взаимосвязь между положениями непосредственно в статье 3 законопроекта.

Так, например, в статье 3 законопроекта норма, определяющая форму торгов, закреплена в части 9, тогда как впервые об аукционе упоминается в части 6, определяющей размер платы за размещение нестационарного торгового объекта стабильного территориального размещения.

Согласно части 2 статьи 3 законопроекта **предоставление права на размещение нестационарного торгового объекта осуществляется на основании заявления** лица, осуществляющего торговую деятельность, **рассмотрение которого осуществляется в соответствии с порядком разработки и утверждения схемы** размещения нестационарных торговых объектов, **установленным уполномоченным органом исполнительной власти** Ленинградской области в соответствии с частью 3 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ.

Указанная норма в части слов «предоставление права на основании заявления», полагаем, содержит смысловой дефект, поскольку право предоставляется в соответствии с нормативными правовыми актами, а подача заявления служит основанием для реализации этого права. Аналогичное замечание имеется к части 3 указанной статьи, части 1 статьи 4 законопроекта и иным положениям законопроекта, использующим формулировку «право на размещение предоставлено на основании...».

В рассматриваемой норме предусмотрено отсылочное регулирование в части рассмотрения заявления к порядку разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов. При этом не определено,

кем осуществляется рассмотрение заявления, **не регулируется порядок предоставления права на размещение** нестационарного торгового объекта, не конкретизирован уполномоченный орган исполнительной власти Ленинградской области, что свидетельствует об отсутствии полноты и определенности предложенного правового регулирования.

Также не представляется возможным уяснить связь между предоставлением права на размещение нестационарного торгового объекта и порядком разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов.

Поскольку законопроектом не регулируется порядок предоставления права на размещение нестационарного торгового объекта, то не представляется возможным определить механизм реализации нормы части 3 статьи 3 законопроекта, согласно которой договор на размещение заключается с **лицом**, осуществляющим торговую деятельность, **которому предоставлено право на размещение** нестационарного торгового объекта, так как неясно, с кем будет заключаться указанный договор.

Согласно части 5 статьи 3 законопроекта форма и порядок заключения договора на размещение утверждаются регулирующим органом исполнительной власти.

Вместе с тем в указанной норме не определен вид правового акта, которым утверждаются форма и порядок заключения договора на размещение, в отличие, например, от нормы абзаца второго части 6 статьи 3 законопроекта.

Аналогичное замечание имеется к абзацу второму части 7 рассматриваемой статьи, согласно которому периоды осуществления сезонной торговли устанавливаются регулирующим органом исполнительной власти.

Частью 6 статьи 3 законопроекта регулируется вопрос определения размера платы за размещение нестационарного торгового объекта.

Согласно абзацам первым и вторым указанной части размер платы за размещение нестационарного торгового объекта стабильного территориального размещения определяется по итогам аукциона, а в случае заключения договора на размещение такого объекта без проведения торгов размер платы определяется в соответствии с методикой определения платы за размещение нестационарных торговых объектов, утверждаемой нормативным правовым актом регулирующего органа исполнительной власти.

В указанных положениях законопроекта не определен механизм определения платы за размещение в соответствии с методикой определения платы за размещение, а также не определено, кем будет определяться размер платы за размещение нестационарных торговых объектов.

Абзацем четвертым части 6 статьи 3 законопроекта устанавливается полномочие представительного органа местного самоуправления муниципального образования по определению величины максимальной

площади нестационарных торговых объектов стабильного территориального размещения, размещение которых осуществляется без взимания платы.

Помимо изложенных в настоящем заключении ранее замечаний к указанному положению законопроекта, отмечаем, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» используется термин «представительный орган муниципального образования», в связи с этим используемая в рассматриваемой норме формулировка «представительный орган местного самоуправления муниципального образования» не соответствует терминологии указанного федерального закона.

Согласно абзацу первому части 7 статьи 3 законопроекта (и иным положениям законопроекта) договор на размещение заключается на срок, испрашиваемый лицом, осуществляющим торговую деятельность, но **не более трех лет**. В настоящее время максимальный срок размещения нестационарных торговых объектов составляет 10 лет (см. приказ комитета по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области от 3 октября 2022 года № 25-п «О порядке разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципальных образований Ленинградской области»).

Необходимость и целесообразность установления предлагаемого законопроектом максимального срока размещения нестационарных торговых объектов (3 года) неясны с учетом того, что в Ленинградской области нормативы минимальной обеспеченности населения площадью нестационарных торговых объектов, с учетом которых разрабатываются схемы размещения нестационарных торговых объектов, утверждены сроком на 5 лет (см. приказ комитета по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области от 31 июля 2023 года № 8-п «Об установлении нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов в Ленинградской области»).

Согласно части 9 статьи 3 законопроекта заключение договора на размещение нестационарного торгового объекта **стабильного территориального размещения** осуществляется по результатам торгов, проводимых в форме аукциона, **за исключением случаев**, предусмотренных **частью 10** указанной статьи. Пунктом 7 **части 10**, устанавливающей случаи заключения договора на размещение без проведения торгов, предусмотрено заключение без проведения торгов договора на размещение **мобильного** торгового объекта, который не относится к нестационарным торговым объектам стабильного территориального размещения, что свидетельствует об отсутствии внутренней согласованности между указанными взаимосвязанными положениями законопроекта.

Статьей 5 законопроекта, предусматривающей особенности заключения договора на размещение на новый срок, не регулируется вопрос об условиях заключения указанного договора (заключается ли он на прежних или на новых условиях, например, в отношении платы за размещение).

Статьей 6 законопроекта предусматриваются особенности заключения договора на размещение при предоставлении компенсационного места для размещения нестационарного торгового объекта.

Абзацем вторым части 7 статьи 6 законопроекта лицу, осуществляющему торговую деятельность, предоставлено право самостоятельно выбрать и предложить компенсационное место для размещения нестационарного торгового объекта. В случае отказа во включении предложенного компенсационного места в схему размещения нестационарных торговых объектов право на предоставление компенсационного места утрачивается. Обращаем внимание, что вопрос о возможности повторного выбора компенсационного места законопроектом не регулируется.

Частями 3 и 4 статьи 9 законопроекта предусматриваются переходные положения в отношении действующих договоров на размещение, договоров аренды земельных участков в целях размещения нестационарных торговых объектов и в отношении нестационарных торговых объектов, размещенных на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов без заключения договоров.

Согласно переходным положениям указанные договоры и условия размещения нестационарных торговых объектов **сохраняют свое действие с учетом возможности продления сроков их действия** в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 года № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 353).

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации 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 № 353 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 № 353 по 31 декабря 2026 года. Указанным постановлением Правительства Ленинградской области также предусмотрено продление срока размещения нестационарного торгового объекта по заявлению его владельца в случае, если размещение такого объекта осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов без заключения договора.

Рассматривая переходные положения законопроекта во взаимосвязи с вышеназванными нормативными правовыми актами, возникает неопределенность в вопросе о том, в отношении каких нестационарных торговых объектов будут применяться положения статей 5, 7 и 8 законопроекта, предусматривающие особенности заключения договора на размещение на новый срок, заключение указанного договора вместо договора аренды земельного участка и с владельцем нестационарного торгового объекта, размещенного на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов без заключения договора.

Дополнительно сообщаем, что законопроект в соответствии с областным законом от 16 февраля 2015 года № 5-оз «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» направлен в комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области для проведения оценки регулирующего воздействия, срок проведения которой согласно части 4 статьи 2 указанного областного закона не может превышать 45 календарных дней со дня поступления проекта областного закона в уполномоченный орган.

В соответствии со статьей 44 Регламента Законодательного собрания профильная постоянная комиссия рассматривает заключение об оценке регулирующего воздействия проекта с участием инициатора, внесшего соответствующий проект областного закона, и представителя уполномоченного Правительством Ленинградской области органа исполнительной власти Ленинградской области.

В соответствии с частью 3 статьи 31 Устава Ленинградской области для рассмотрения законопроекта Законодательным собранием потребуются заключение Губернатора Ленинградской области.

Согласно представленному с законопроектом Перечню областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов принятие областного закона не потребует внесения изменений в нормативные правовые акты Ленинградской области.

Вместе с тем полагаем, что в случае принятия законопроекта потребуется внесение изменений в приказ комитета по развитию малого, среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области от 3 октября 2022 года № 25-п «О порядке разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов на территории

муниципальных образований Ленинградской области», поскольку законопроект содержит отсылочное регулирование к указанному порядку.

Кроме того, в нарушение требований части 2 статьи 5¹ областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» с законопроектом не представлены концепции нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо в целях реализации законопроекта.

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин