

Заключение на проект закона Иркутской области № ПЗ-902 «О размещении нестационарных торговых объектов на территории Иркутской области»

Проект закона Иркутской области № ПЗ-902 «О размещении нестационарных торговых объектов на территории Иркутской области» (далее – законопроект, проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Иркутской области Лябыгиным А.Н.

Законопроектом предлагается определить порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной собственности Иркутской области или муниципальной собственности, землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

В соответствии с подпунктом 69 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов реализации государственной политики в области торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, проведения информационно-аналитического наблюдения за состоянием рынка определенного товара и осуществлением торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, разработки и реализации мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности на территории субъекта Российской Федерации, и осуществления иных полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее также Федеральный закон № 381-ФЗ).

Как следует из статьи 3 Федерального закона № 381-ФЗ правовое регулирование отношений в области торговой деятельности осуществляется Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом № 381-ФЗ, Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 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.

Согласно пункту 1 статьи 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением

земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в случае размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В пункте 1 статьи 39.36. Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Виды объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута (за исключением объектов, указанных в пунктах 1 и 2 статьи 39.36. Земельного кодекса Российской Федерации), устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (пункт 3 39.36. Земельного кодекса Российской Федерации).

Принимая во внимание компетенцию субъектов Российской Федерации в области торговой деятельности, а также учитывая, что федеральное законодательство не регулирует вопросы порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов на землях, находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, не регламентирует основания и форму юридического оформления прав субъектов, осуществляющих деятельность в нестационарных торговых объектах, на использование земель в соответствии с правилами, установленными главой V.6 Земельного кодекса Российской Федерации, то данные вопросы могут быть урегулированы законодательством субъекта Российской Федерации.

Данный вывод следует из апелляционного определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.09.2019 № 43-АПА19-9 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Удмуртской Республики от 12.03.2019, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных положений Закона Удмуртской Республики от 05.10.2018 № 61-РЗ «О размещении нестационарных торговых объектов на территории Удмуртской Республики».

Следует также отметить, что 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)», внесенный Правительством Российской Федерации, находится в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев после дня его официального опубликования.

Учитывая изложенное принятие законопроекта является опережающим правовым регулированием, осуществляемым в соответствии с указанной нормой.

К проекту закона имеются следующие замечания.

1. По тексту проекта закона исключить положения, дублирующие федеральное законодательство. В частности, часть 2 статьи 1 законопроекта дублирует часть 7 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ и не относится к предмету правового регулирования проекта закона. Также подлежат исключению части 1 – 4 статьи 2 законопроекта в связи с тем, что понятие нестационарного торгового объекта дано в пункте 6 статьи 2 Федерального закона № 381-ФЗ, а виды и понятия торговых объектов установлены ГОСТ Р 51303-2013. «Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения».

В этой связи предлагается включить в законопроект положения о том, что понятия, используемые в настоящем Законе, применяются в значениях, установленных Федеральным законом № 381-ФЗ, ГОСТ Р 51303-2013. «Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения».

2. Предлагаемое проектом закона регулирование в части 5 статьи 2, статье 4, устанавливающее понятие и отдельные требования к схеме размещения нестационарных торговых объектов, не соответствует части 3 статьи 10 Федерального закона № 381-ФЗ и выходит за рамки полномочий Законодательного Собрания Иркутской области как органа законодательной власти Иркутской области. Согласно указанной норме федерального законодательства схема размещения нестационарных торговых объектов

разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

3. Части 8 и 9 статьи 2, статья 7 законопроекта регулируют вопросы развозной торговли. Вместе с тем развозная торговля не относится к нестационарной торговле и не включается в схему размещения нестационарных торговых объектов (Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 10-О «По жалобе граждан Лебедик Зои Олеговны, Мельникова Дмитрия Алексеевича и Шатшнайдера Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав статьями 2 и 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли», Методические рекомендации 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 субъекты Российской Федерации). В этой связи указанные положения проекта закона подлежат исключению как не соответствующие предмету правового регулирования проекта закона.

4. Положение части 11 статьи 2, устанавливающее понятие «специализация нестационарного торгового объекта», фактически вводит еще одно требование к субъектам предпринимательства, что противоречит пункту 7 части 2 статьи 8 Федерального закона № 381-ФЗ, определяющему право хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, при организации торговой деятельности и ее осуществлении самостоятельно определять ассортимент продаваемых товаров.

5. Часть 2 статьи 3 законопроекта необходимо привести в соответствие с пунктом 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», согласно которому исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления осуществляют предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

6. В абзаце втором части 3 статьи 3 проекта закона устанавливается, что в случае заключения договора на размещение без проведения торгов, размер платы за размещение может быть пересмотрен, но не чаще одного раза в год с письменным уведомлением хозяйствующего субъекта, не менее чем за 3 месяца до вступления в силу изменения условия о размере платы за размещение.

В соответствии с подпунктом «ж» 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, коррупциогенным фактором является отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий. С учетом изложенного положения абзаца второй части 3 статьи 3 законопроекта содержит коррупциогенный фактор, который требует устранения путем внесения изменений в проект закона, предусматривающих критерии определения случаев и порядка пересмотра размера платы.

7. В абзаце первом части 3 статьи 3 проекта закона закреплено регулятивное полномочие уполномоченного органа по установлению размера и порядка внесения платы за размещение нестационарного торгового объекта. Вопросы по пересмотру размера платы (абзац второй), а также порядок взимания платы (абзац третий) входят в указанное регулирование. В этой связи требуется устранение внутренних противоречий между первым, вторым и третьими абзацами части 3 статьи 3 проекта закона.

8. Согласно пункту 6.4. части 6 статьи 3 законопроекта заключение договора на размещение нестационарного торгового объекта осуществляется по результатам торгов, проводимых в форме аукциона, за исключением заключения договоров на размещение нестационарного торгового объекта с отдельными категориями субъектов малого и среднего предпринимательства в порядке, установленном частью 7 указанной статьи.

В соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» условия и порядок оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм).

В статье 14 указанного Федерального закона установлено, что основными принципами поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства являются оказание поддержки с соблюдением требований, установленных Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции». При обращении субъектов малого и среднего предпринимательства за оказанием поддержки субъекты малого и среднего предпринимательства должны представить документы, подтверждающие их соответствие условиям, предусмотренным нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными

правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм).

Таким образом, наличие государственной программы Иркутской области, содержащей мероприятие, направленное на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства в виде заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта без торгов является необходимым условием при предоставлении государственной или муниципальной преференции в целях, установленных пунктом 13 части 1 статьи 19 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Учитывая указанные требования федерального законодательства, положения пункта 6.4. части 6 и части 7 статьи 3 проекта закона необходимо скорректировать.

9. Статьи 5, 8 и 10, регулирующие вопросы заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта, предлагается объединить в одну статью и в целях лаконичного изложения предусмотреть отсылочные нормы на нормативные правовые акты Правительства Иркутской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

10. В статье 6 предлагается установить общие требования к местам размещения, внешнему виду нестационарных торговых объектов.

В апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24.01.2020 № 41-АПА19-9 указано, что нестационарные торговые объекты по своей юридической природе признаются законодателем не только объектом торговой деятельности в соответствии с пунктом 6 части 2 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», но и объектом градостроительной деятельности, что прямо вытекает из пунктов 1, 10.2, 36, 37, 38 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно статье 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования. Вопросы по внешнему виду фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений в том числе регулируют указанные правила. Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены иные вопросы, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования, исходя из природно-климатических, географических, социально-

экономических и иных особенностей отдельных муниципальных образований.

Таким образом положения статьи 6 законопроекта, устанавливающие элементы правил благоустройства, не могут регулироваться законом субъекта Российской Федерации. Таким образом данную норму необходимо привести в соответствии с требованиями статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

11. Положения статьи 11 проект закона, устанавливающие заключительные и переходные положения, необходимо доработать с учетом изложенных замечаний, а также рекомендаций, указанных в заключении об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта Иркутской области.

Перечень областных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта закона не приведен.

Требуется:

1) установление уполномоченным исполнительным органом государственной власти Иркутской области, уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования Иркутской области:

- размера и порядка внесения платы за размещение нестационарного торгового объекта;
- периода ежегодного размещения для сезонных нестационарных торговых объектов;
- порядок проведения аукционов.

2) разработка уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования Иркутской области типологии нестационарных торговых объектов.

Учитывая изложенное, законопроект может быть рекомендован к принятию Законодательным Собранием Иркутской области в установленном порядке с учетом устранения указанных замечаний.

Начальник правового управления



М.В. Басов

08.02.2022

Начальник отдела по законодательству  
о собственности и экономической  
политике правового управления



Т.В. Церлюк

08.02.2022