



**Заместитель
председателя Правительства
Забайкальского края - министр
экономического развития
Забайкальского края**

Ленина ул., д. 63, г. Чита, 672000
тел.: (302-2) 40-17-69
факс: (302-2) 40-17-91
e-mail: mineconom@economy.e-zab.ru

**Начальнику отдела потребительского
рынка министерства экономического
развития Забайкальского края**

Осипову Д.А.

21.10.2021 № 05-27/1-7405

на №11-20/1- 602 от 04.08.2021г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект закона Забайкальского края «О порядке и условиях размещения нестационарных торговых объектов на территории Забайкальского края»

В соответствии с разделом 2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы действующих нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Губернатора Забайкальского края от 27 декабря 2013 года № 80, Министерством экономического развития Забайкальского края (далее - Министерство) проведена оценка регулирующего воздействия проекта закона Забайкальского края «О порядке и условиях размещения нестационарных торговых объектов на территории Забайкальского края» (далее - проект закона).

Разработчиком проекта закона является Министерство (далее также – разработчик).

Проект закона разработан в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон о торговле).

Проектом закона предлагается установить на территории Забайкальского края порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной собственности Забайкальского края или муниципальной собственности, землях или земельных

участках, государственная собственность на которые не разграничена (далее - земли или земельные участки), без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута. В соответствии со статьей 39.36. Земельного кодекса Российской Федерации такое размещение осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом о торговле.

По данным разработчика проект закона направлен на решение следующей проблемы. В настоящее время в Забайкальском крае отсутствует закон, устанавливающий единых порядок и условия размещения нестационарных торговых объектов. Это создает правовую неопределенность, порождает разнородную правоприменительную практику в разных муниципальных образованиях края, препятствует развитию малого и среднего торгового предпринимательства в крае, создаёт риски ограничения конкуренции и не способствуют качественному и доступному обслуживанию населения услугами торговли. Таким образом, проблема, на решение которой направлен проект закона, является актуальной.

В соответствии с Федеральным законом о торговле нестационарный торговый объект это торговый объект, представляющий собой временное сооружение 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.

Отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности, а также отношения, возникающие между хозяйствующими субъектами при осуществлении ими торговой деятельности, регулируются Федеральным законом о торговле.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона о торговле 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.

Соответственно проектом закона закрепляется норма о том, что размещение нестационарных торговых объектов (далее – НТО) на землях или земельных участках без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута осуществляется за плату на основании схемы размещения НТО (далее - схема размещения) в соответствии с договором на размещение НТО (далее – Договор), который заключается между органом исполнительной власти Забайкальского края, уполномоченным на распоряжение

земельными участками, находящимися в государственной собственности Забайкальского края, или органом местного самоуправления, уполномоченным на распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (далее - уполномоченный орган), и индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом (далее - хозяйствующий субъект).

Действие проекта закона не распространяется на правоотношения, связанные:

- 1) с продажей товаров на розничных рынках, ярмарках, выставках, торговым обслуживанием при проведении культурно-массовых, спортивно-зрелищных и иных массовых мероприятий, осуществлением разносной и развозной торговли;

- 2) размещением нестационарных торговых объектов в зданиях, строениях и сооружениях, а также на земельных участках, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

Проект закона определяет, что при заключении договора на размещение НТО должны учитываться правила благоустройства территории муниципального образования.

Устанавливается, что Договор заключается на срок не более семи лет, за исключением Договора для осуществления сезонной торговли и сезонной площадки объекта организации общественного питания, указанной в пункте 5 части 2 статьи 3 проекта закона, который заключается на срок не более восьми месяцев. Проектом закона определяется, что срок Договора при размещении на НТО новый срок устанавливается по выбору хозяйствующего субъекта, но не более чем на семь лет, при соблюдении условий, определенных в части 2 статьи 3 проекта закона.

Согласно проекту закона уступка или передача хозяйствующим субъектом прав по Договору третьим лицам не допускается.

Проектом закона устанавливается запрет на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства на землях или земельных участках, предназначенных для размещения НТО, хозяйствующим субъектом, заключившим Договор.

Согласно части 6 статьи 1 проекта закона уполномоченный орган при поступлении от хозяйствующего субъекта заявления о заключении Договора обязан в течение 30 календарных дней со дня поступления заявления (при этом срок может быть продлен при наличии факторов, установленных в частях 8,9 статьи 1 проекта закона) принять одно из следующих решений:

- 1) о проведении аукциона на право заключения Договора (далее - аукцион);
- 2) о заключении Договора без проведения торгов в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 3 проекта Закона;
- 3) об отказе в проведении аукциона или заключении Договора без проведения торгов при наличии оснований, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 4 проекта Закона.

Принятое решение в течение 3 рабочих дней с даты его принятия направляется хозяйствующему субъекту.

По общему правилу Договор заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением определенных в части 2 статьи 3 проекта закона

случаев заключения Договора без проведения торгов.

Проект закона также определяет порядок установления платы за размещение НТО и порядок проведения аукциона (в зависимости от вида собственности на земельный участок (муниципальная или краевая) под размещение НТО), а также основания для отказа в проведении аукциона или заключении Договора без проведения торгов. Полагаем что цель, которую преследует проект закона –установление единообразного регулирования правоотношений, связанных с порядком размещения НТО, будет достигнута если будет установлен единообразный порядок проведения аукциона вне зависимости от типа собственности на земельный участок. В противном случае в разных муниципалитетах могут быть установлены различные порядки проведения торгов в форме аукциона, в т.ч. отличающиеся от порядка проведения аукциона, устанавливаемого уполномоченным органом государственной власти края.

Проектом закона в статье 5 устанавливается, что размер платы за размещение НТО на земельных участках, находящихся в краевой собственности, по Договорам, заключаемым без торгов, определяется по результатам рыночной оценки, проводимой субъектами оценочной деятельности (далее – оценщики) по заказу органа исполнительной власти края, уполномоченного на распоряжение такими участками. В иных случаях размер платы определяется на аукционе, при этом размер начальной цены аукциона определяется оценщиками. Муниципалитеты, согласно части 1 статьи 5 проекта закона устанавливают порядок определения размера платы за размещение НТО самостоятельно.

Вместе с тем в пункте 1 части 11 статьи 1 проекта закона при определении срока направления заявителю проекта Договора упоминается, что срок такого направления зависит с даты принятия отчета об оценке в случае если размер платы определяется оценщиком по заказу уполномоченного органа. При этом дефиниция «уполномоченный орган» введена в части 1 статьи 1 проекта закона и для краевых органов власти и для органов местного самоуправления. Имеет место неясность регулирования – в каких случаях всё таки готовится отчет об оценке (в случае, установленном в статье 5 проекта закона, или иное?) и чем определяется порядок принятия такого отчета? Формулировка « ..в срок не позднее четырнадцати календарных дней с даты принятия отчета об оценке..» предполагает порядок(механизм) какой орган, в какой срок и в каких случаях принимает отчет об оценке.

В подпункте «в» пункта 1 части 2 статьи 3 проекта закона указывается, что если размер платы за размещение на новый срок НТО определяется по результатам рыночной оценки, то такой Договор заключается без проведения торгов. Этот случай имеется ввиду в пункте 1 части 11 статьи 1 проекта закона или иное - не ясно.

Проектом закона предусматривается срок подписания заявителем проекта Договора и возможность приостановления такого срока при оспаривании заявителем в судебном порядке достоверности рыночной стоимости объекта оценки, используемой для определения размера платы за размещение НТО. То есть хозяйствующий субъект может оспорить рыночную оценку, выполненную по заказу уполномоченного органа, только в судебном порядке. Не ясно, почему не может быть применен досудебный механизм оспаривания, например,

представление заявителем отчетов об оценке иных оценщиков и их рассмотрение уполномоченным органом (возможно в комиссионном порядке)? Полагаем, что норма об оспаривании только в судебном порядке также носит ограничительный характер.

В статье 4 проекта закона определен исчерпывающий перечень оснований для принятия уполномоченным органом решения об отказе в проведении аукциона или заключении договора на размещение НТО без проведения торгов. Отказ в проведении аукциона или заключении договора на размещение НТО без проведения торгов по иным основаниям не допускается. Срок принятия такого решения установлен в части 7 статьи 2 проекта закона. Данные нормы упорядочивают и ограничивают вольное правоприменение при осуществлении полномочий по предоставлению хозяйствующим субъектам мест для размещения НТО. Вместе с тем, частью 8 статьи 2 проекта закона предусмотрено что срок принятия решения по заявлению о размещении НТО может быть продлен до 60 календарных дней если в соответствии с законодательством Российской Федерации имеются основания для внесения в схему размещения изменений, которые исключают возможность размещения нестационарного торгового объекта в месте, указанном в Заявлении. Полагаем, что для хозяйствующего субъекта 60-дневный срок ожидания решения об отказе в размещении НТО слишком велик и ведет к серьезным убыткам и издержкам. Если указанные изменения в схему размещения НТО уже заведомо предполагают отказ насколько целесообразно ожидание в 2 месяца?

В статье 7 проекта закона при установлении действий уполномоченного органа по опубликованию извещения о возможности размещения НТО усматривается противоречие между нормой пункта 1 части 1 и нормой части 2 указанной статьи.

Также статьей 8 проекта закона устанавливается регулирование предоставления хозяйствующему субъекту компенсационного места в случае внесения в схему размещения изменений, которые исключают возможность дальнейшего размещения НТО, при расторжении, а равно прекращении действия договора на размещение НТО, а также в случае использования земель или земельных участков третьими лицами в целях, предусмотренных статьей 39.37 Земельного кодекса Российской Федерации (установления публичного сервитута), на срок такого использования. Уполномоченный орган обязан обеспечить наличие в схеме размещения свободных мест для размещения НТО, сопоставимых по местоположению и площади изымаемому месту. Не вполне ясно - на какой срок предоставляется компенсационное место – в части 3 статьи 8 в пределах срока, предусмотренного ранее заключенным договором, но на срок не менее одного года, а в части 2 этой же статьи на срок установления публичного сервитута. Возможно неясность вызвана отсутствием связки с иными нормами статьи 8 проекта закона.

По проекту закона проведены публичные консультации, в рамках которых проект закона был размещен на официальном сайте Министерства и направлялся в предпринимательские и общественные объединения края, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае (далее – Уполномоченный), а также непосредственно хозяйствующим субъектам. В рамках публичных консультаций поступило значительное количество отзывов на

проект закона, содержание которых отражено в прилагаемом к настоящему заключению отчете о проведении публичных консультаций (далее - Отчет). Отчет направлен разработчику для рассмотрения и учета при доработке проекта закона.

От Уполномоченного поступили многочисленные замечания и предложения по проекту закона, в числе которых следующие:

1. В статье 1 проекта закона установлено, что действие настоящего закона не распространяется на правоотношения, связанные с осуществлением разносной и развозной торговли. В нормативных актах органов местного самоуправления существуют положения, которые распространяют на сферу разносной и развозной торговли утверждаемые органами местного самоуправления схемы размещения НТО. Определением от 16 января 2018 года № 10-О Конституционный суд указал на недопустимость распространения на сферу разносной торговли утверждаемых органами местного самоуправления схем размещения НТО. Положения статей 2 и 10 Федерального закона о торговле не предполагают запрета на осуществление разносной торговли в местах, не включенных органами местного самоуправления в разрабатываемую и утверждаемую ими схему размещения НТО. В связи с чем, предлагается установить в проекте закона общие требования к регулированию разносной и развозной торговли (предлагаемые требования отражены в Отчете).

2. Проектом Закона не установлена терминология, которая необходима для упорядочивания объектов нестационарной торговли. Предлагаемые к включению в проект закона термины указаны в Отчете.

3. В соответствии со статьей 10 Федерального закона о торговле, постановлением Правительства Забайкальского края от 30 декабря 2016 года № 525 Министерство экономического развития Забайкальского края устанавливает Порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления Забайкальского края схем размещения НТО. Однако этот порядок дает органам местного самоуправления широкие полномочия по разработке и утверждению указанной схемы. Проектом закона необходимо предусмотреть общие принципы разработки и утверждения органами местного самоуправления Забайкальского края схем размещения нестационарных торговых объектов (предлагаемые Уполномоченным общие принципы подготовки и утверждения схемы размещения НТО приведены в Отчете).

4. В части 2 статьи 2 проекта закона установлено, что при заключении договора на размещение НТО должны учитываться правила благоустройства территории муниципального образования, что создает неограниченные возможности для злоупотреблений органами местного самоуправления своих полномочий в части, например, установления требований к внешнему облику НТО, которые могут приводить к увеличению расходов хозяйствующего субъекта и к сокращению торговых объектов. Предлагаем закрепить в проекте закона положения, устанавливающие, что требования к внешнему облику НТО должны исходить из следующего:

- минимизация расходов хозяйствующего субъекта, простота оформления;
- неприменение вновь утверждаемых требований к ранее согласованным объектам до истечения 10 лет;
- возможность смены (модернизации) внешнего облика НТО не чаще чем

один раз в 10 лет без замены конструктивных элементов (только модернизация внешнего оформления).

5. В соответствии с частью 2 статьи 3 проекта закона договор на размещение НТО заключается без проведения торгов с хозяйствующими субъектами, с которыми до 1 марта 2015 года были заключены в установленном порядке договоры аренды земельных участков на размещение НТО, за исключением тех хозяйствующих субъектов, в отношении которых были приняты решения о расторжении договоров аренды земельных участков для размещения НТО, либо которые на момент заключения договора имеют задолженность по оплате по договорам аренды земельных участков для размещения нестационарных торговых объектов. Вместе с тем, органы местного самоуправления зачастую принимают решения о расторжении договоров аренды произвольно с применением формального подхода, особенно это касается договоров аренды, заключенных на неопределенный срок или продленных в соответствии со статьей 610 Гражданского кодекса РФ на неопределенный срок. Такие решения приводят к невозможности заключения хозяйствующим субъектом договора на размещения НТО без проведения торгов, их административному сокращению и препятствуют стабильному развитию осуществления малоформатной торговли. Предлагаем исключить условие, не позволяющее хозяйствующим субъектам, в отношении которых были приняты решения о расторжении договоров аренды земельных участков для размещения НТО, участвовать в заключении договора на размещение НТО без торгов, но при условии, что ими соблюдались существенные условия договора аренды и отсутствовала задолженность по внесению арендной платы, за период более 2-ух месяцев.

6. Проектом закона не установлены требования к размещению НТО. Предлагаем определить, общие принципы установления таких требований и что требования к размещению НТО устанавливаются Министерством.

7. Предлагаем прописать условия расторжения договора на размещение НТО по инициативе уполномоченного органа, а именно, то что односторонний отказ уполномоченного органа от договора на размещение (исполнения такого договора) не допускается, расторжение возможно только в судебном порядке в установленных случаях (приведены в Отчете).

Также замечания на проект закона поступили от ЗРОО «ОПОРА РОССИИ», Ассоциации малоформатной торговли, ИП Скворцова А.В, ИП Копылова В.А, ИП Копыловой Л.И, ИП Ивановой Э.Ю, Союза предпринимателей Забайкальского края, ИП Андреевой Э.П, ООО «ЗАБТЕРРА». Участники публичных консультаций отмечают в числе прочих замечаний по проекту закона, что требуется время для принятия на уровне муниципалитетов порядка проведения аукционов, а также налаживание механизма и методики рыночной оценки стоимости платы за размещение НТО, соответственно на эти мероприятия необходимо около года, но проектом закона не установлен достаточный переходный период для введения предлагаемого регулирования. Также участники отмечают, что предприниматель лишен возможности представить альтернативную оценку платы за размещение НТО, если он с не согласен с объективностью предложенной цены, отсутствует возможность оспорить рыночную оценку, применяемую при стартовой цене аукциона и при

пролонгации ранее заключенного договора. По мнению ИП Скворцова А.В. проект закона не касается вопросов формирования схемы размещения НТО и не обязывает уполномоченные органы издать надлежащий правовой акт, приказ № 115 – ОД Министерства «О порядке формирования схемы НТО» не достаточно регулирует данные правоотношения, соответственно в отсутствии необходимого регулирования достижения поставленной проектом закона цели невозможно.

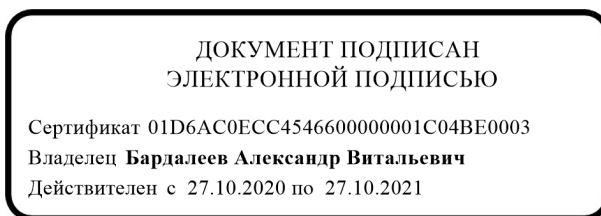
Иные замечания и предложения по проекту закона, ввиду их многочисленности приведены в прилагаемом Отчете.

Таким образом, по итогам проведенной с участием представителей бизнес-сообщества края оценки предлагаемого регулирования, проект закона требует значительной доработки по представленным предложениям и замечаниям. Разработчику предлагается организовать совещание по урегулированию разногласий с привлечением участников публичных консультаций и иных заинтересованных лиц.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта закона Министерством сделан вывод о высокой степени регулирующего воздействия, о наличии в нем положений, устанавливающих ранее не предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязанности и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, а также положений, приводящих к возникновению ранее не предусмотренных нормативными правовыми актами Забайкальского края расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Приложение: отчет о проведении публичных консультаций на 8 л.

И.о. заместителя
председателя
Правительства
Забайкальского
края – министра
экономического
развития
Забайкальского
края



А.В. Бардалеев