



ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«31» мая 2016 г.

№ 4-э

об экспертизе приказа министерства промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области от 24 января 2011 года № 10 «О Порядке разработки и утверждения органами местного самоуправления в Новосибирской области схемы размещения нестационарных торговых объектов»

В соответствии с пунктом 14 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Новосибирской области от 15.07.2014 № 275-п (далее — Порядок проведения экспертизы), а также в соответствии с Планом экспертизы нормативных правовых актов Новосибирской области на первое полугодие 2016 года, министерством экономического развития Новосибирской области (далее — министерство) проведена экспертиза приказа министерства промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области от 24 января 2011 года № 10 «О Порядке разработки и утверждения органами местного самоуправления в Новосибирской области схемы размещения нестационарных торговых объектов» (далее — Приказ). Приказ разработан министерством промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области (далее — разработчик акта, Минпромторг НСО).

1. Общее описание рассматриваемого регулирования

1.1. Полномочия по изданию Приказа

Согласно пунктам «е» и «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации, в ведении Российской Федерации находятся вопросы установления основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации.

Федерации, установление правовых основ единого рынка.

Согласно пункту «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом следует учитывать конституционно-правовой статус юридических лиц, приведённый, в частности, в абзаце втором пункта 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 1996 года № 17-П:

«...В данном случае акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации, по своей сути являются объединениями — юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2, Конституции Российской Федерации) ...».

В других своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации также указывал на обязанность реализации тех прав и свобод граждан, которые применимы и к юридическим лицам, также в отношении юридических лиц. Например, в Постановлении от 18 июля 2012 года № 19-П непосредственно выражается смысл одной из правовых позиций Суда, согласно которой «применительно к таким являющимся самостоятельными субъектами права объединениям граждан, как юридические лица, в основе их правового статуса лежат, прежде всего, конституционные нормы, устанавливающие основные права и свободы, которые по своей правовой природе могут принадлежать как физическим, так и юридическим лицам, и потому то или иное конституционное право человека и гражданина может распространяться на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применимо» (абзац второй пункта 5).

В этом смысле приведённое положение Конституции Российской Федерации относит защиту прав и свобод юридических лиц к вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

Более того, исходя из содержания части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации, вопросы местного значения самостоятельно решаются населением посредством осуществления местного самоуправления. («Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»). Очевидно, что в число вопросов местного значения входит удовлетворение потребностей населения по обеспечению продовольствием и другими товарами (в частности, создание соответствующих условий в части, не входящей в компетенцию органов государственной власти).

В соответствии с указанным распределением полномочий 28 декабря 2009

года был издан Федеральный закон № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о торговле).

Статьёй 10 Закона о торговле предусмотрено, в том числе:

1. 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 учётом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

2. Порядок включения в схему размещения, указанную в части 1 настоящей статьи, нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности, устанавливается Правительством Российской Федерации.

3. Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определённым в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

При этом под нестационарным торговым объектом, согласно пункту 6 статьи 2 Закона о торговле, понимается 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. Торговый объект, согласно пункту 4 той же статьи, — это здание или часть здания, строение или часть строения, сооружение или часть сооружения, специально оснащённые оборудованием, предназначенным и используемым для выкладки, демонстрации товаров, обслуживания покупателей и проведения денежных расчетов с покупателями при продаже товаров.

В приведённой части полномочие органа местного самоуправления направлено на решение вопроса местного значения по обеспечению населения продовольствием и другими товарами (в том числе по созданию соответствующих условий). Однако необходимо, чтобы при этом не нарушались права и свободы субъектов предпринимательской деятельности (в том числе юридических лиц), а также иных лиц.

С учётом изложенного и во исполнение части 3 приведённой статьи разработчиком акта издан Приказ, которым утвержден Порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления в Новосибирской области схемы размещения нестационарных торговых объектов (далее — Порядок). Соответствующее полномочие возложено на разработчика акта подпунктом 2 пункта 11 Положения о министерстве промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области, утверждённого постановлением

Правительства Новосибирской области от 23 декабря 2014 года № 514-п.

1.2. Содержание регулирования

Содержание регулирования условно можно разделить на три части: собственно порядок разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов (далее также — схема); требования к форме схемы; требования к содержанию схемы.

1. Схема размещения нестационарных торговых объектов, согласно пункту 5 Порядка, утверждается по форме, установленной приложением к Порядку, уполномоченным органом местного самоуправления. Исходя из содержания пунктов 9, 10 Порядка, к этому моменту она должна быть

1) согласована:

а) с областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, уполномоченным в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (если схема предусматривает размещение нестационарных торговых объектов на территории зон охраны объектов культурного наследия):

б) с органом местного самоуправления, уполномоченным в области:

— градостроительной деятельности,

— использования и распоряжения земель,

— организации благоустройства территории,

— организации дорожной деятельности и обеспечения транспортных услуг,

— создания условий для обеспечения жителей соответствующего муниципального образования услугами торговли;

2) рассмотрена территориальным подразделением Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области в целях «подготовки предложений».

Согласно пункту 11 Порядка, схема рассматривается перечисленными органами в течение 10 рабочих дней со дня поступления на согласование, в тот же срок с момента поступления замечаний и предложений они должны быть рассмотрены уполномоченным органом местного самоуправления. Проект схемы, изменённый с учётом поступивших замечаний и предложений, подлежит повторному рассмотрению и согласованию с органами, представившими замечания и предложения (пункт 13 Порядка).

По завершении перечисленных процедур издаётся муниципальный правовой акт уполномоченного органа местного самоуправления об утверждении схемы на определённый срок (пункты 14, 15 Порядка). Утверждённая схема подлежит официальному опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов. Кроме того, она размещается на официальном интернет-сайте уполномоченного органа местного самоуправления. (Пункт 18 Порядка.)

Изменения в схему вносятся по аналогичной процедуре не чаще двух раз в год (пункты 16, 18 Порядка).

В течение 5 рабочих дней после утверждения схемы или внесения в неё

изменений уполномоченный орган местного самоуправления представляет в Минпромторг НСО соответствующий муниципальный правовой акт на бумажном носителе и в электронном виде. В течение последующих 5 рабочих дней Минпромторг НСО размещает схему на своём официальном интернет-сайте. (Пункт 19, подпункт 2 пункта 20 Порядка.)

2. Форма схемы представлена в приложении к Порядку и представляет собой таблицу со следующими столбцами:

- 1) № п/п;
- 2) адресный ориентир — место размещения нестационарного торгового объекта (район, адрес);
- 3) тип нестационарного торгового объекта (в соответствии с национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 51303-2013 «Торговля. Термины и определения»);
- 4) количество нестационарных торговых объектов;
- 5) площадь земельного участка (если нестационарный торговый объект размещается на земельном участке);
- 6) площадь нестационарного торгового объекта;
- 7) специализация нестационарного торгового объекта (ассортимент реализуемой продукции);
- 8) собственник земельного участка, здания, строения, сооружения, где расположен нестационарный торговый объект;
- 9) период функционирования нестационарного торгового объекта («постоянно или сезонно с ___ по ___»).

Подзаголовок таблицы также предполагает указание на муниципальный район или городской округ, для которого схема разработана.

3. Ряд положений анализируемого нормативного акта также устанавливают требования к содержанию схемы. Они состоят в следующем.

Во-первых, схема должна быть составлена с учётом существующей дислокации нестационарных торговых объектов (пункт 6 Порядка).

Во-вторых, нестационарные торговые объекты не должны размещаться на тротуарах, газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках (подпункт 1 пункта 8 Порядка).

В-третьих, нестационарные торговые объекты не должны размещаться на инженерных сетях и коммуникациях без согласования с владельцами этих сетей и коммуникаций (подпункт 2 пункта 8 Порядка).

В-четвёртых, нестационарные торговые объекты не должны ухудшать условия проживания и отдыха населения (подпункт 3 пункта 8 Порядка).

В-пятых, нестационарные торговые объекты должны размещаться с учётом 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 (подпункт 4 пункта 8 Порядка).

В-шестых, места размещения нестационарных торговых объектов и их внешний вид не должны нарушать внешний архитектурный облик сложившейся застройки (подпункт 5 пункта 8 Порядка).

В-седьмых, если до утверждения схемы (изменений в неё) строительство, реконструкция и эксплуатация какого-либо нестационарного торгового объекта были начаты, то «утверждение Схемы, а равно как и внесение в неё изменений не может служить основанием для пересмотра» мест их размещения (пункт 17 Порядка).

2. Информация о проведённых публичных консультациях

Публичные консультации проводились в период с 29 февраля 2016 года по 30 марта 2016 года.

Уведомление о проведении экспертизы и опросный лист были размещены в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://dem.nso.ru/lawandnpa/76dfbb76-a8ce-4816-b013-de4028138d71>, указанная гиперссылка была размещена на официальном сайте Правительства Новосибирской области в указанной информационно-телекоммуникационной сети в разделе «Экспертиза» (<http://www.nso.ru/page/19370>).

В рамках проведения публичных консультаций министерство направило соответствующие уведомления (письма) следующим органам и лицам:

- Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий;
- Новосибирской торгово-промышленной палате;
- Новосибирской городской торгово-промышленной палате;
- Новосибирскому областному отделению Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;
- Новосибирскому региональному отделению общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»;
- Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;
- мэрии города Новосибирска;
- в администрации 4 городских округов и 30 муниципальных районов Новосибирской области;
- разработчику акта.

При этом в министерство поступили ответы и опросные листы, содержащие замечания и предложения:

- от администрации города Бердска;
- от администрации Карасукского района Новосибирской области;
- от ассоциации «Коалиция малых торговых форматов и киоскеров»;
- от администрации города Искитима;
- от администрации Тогучинского района Новосибирской области;
- от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области.

Свод замечаний и предложений представлен в таблице 1 ниже.

Кроме того, письма об отсутствии замечаний и предложений направили разработчик акта, мэрия города Новосибирска, администрация города Оби, администрации: Здвинского, Мошковского, Сузунского, Барабинского, Болотнинского, Венгеровского, Коченевского, Куйбышевского, Маслянинского, Новосибирского, Ордынского, Татарского, Чановского, Черепановского муниципальных районов Новосибирской области.

Замечания и предложения, поступившие в ходе проведения публичных консультаций

Таблица 1

Замечания	Предложения
1. Администрация города Бердска	
Нет.	В целях соблюдения требований действующего законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения при осуществлении торговой деятельности в нестационарных торговых объектах предлагаем дополнить пункт 9 Порядка подпунктом 3 следующего содержания: «3) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка».
2. Администрация Карасукского района Новосибирской области	
Нет.	Изложить пункт 6 Порядка в следующей редакции: «6. Уполномоченный орган местного самоуправления разрабатывает и формирует Схему с учётом существующей дислокации нестационарных торговых объектов, а также предложений физических лиц или субъектов малого и среднего предпринимательства, имеющих намерение разместить такие объекты».
3. Ассоциация «Коалиция малых торговых форматов и киоскеров»	
1. (К подпункту 2 пункта 8 Порядка.) В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона о торговле, размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов. Никаких согласований, согласно Закону о торговле, не требуется. При этом в Новосибирской области существует практика отказа в перезаключении договоров о размещении нестационарных торговых объектов со ссылкой на п. 12.35 СП 42.13330.2011 «Градостроительство.	1. Исключить подпункт 2 пункта 8 Порядка. 2. Уточнить пункт 17 Порядка с учётом положений пункта 3.2.2 Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года, утверждённой приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 25 декабря 2014 года № 2733: «При отсутствии системных нарушений правил торговли и желании хозяйствующего субъекта продолжать торговую деятельность по истечении сроков разрешенного размещения нестационарного торгового объекта необходимо

Замечания	Предложения
<p>Планировка и застройка городских и сельских поселений», устанавливающий расстояния по горизонтали (в свету) от ближайших подземных инженерных сетей до зданий и сооружений.</p> <p>2. (К пункту 17 Порядка.) Если объект уже эксплуатировался (т. е. был в предыдущей схеме), то утверждение новой схемы не должно быть основанием для перемещения (или удаления) этого объекта. Мы с этим согласны, однако на практике эта норма мёртвая.</p>	<p>обеспечивать продление договоров (иных разрешительных документов) без проведения конкурентных процедур.</p> <p>При градостроительной необходимости освобождения места размещения нестационарного торгового объекта следует обеспечивать предоставление хозяйствующему субъекту альтернативных равноценных компенсационных мест, реализуя принцип „меняется место — сохраняется бизнес“.</p> <p>Требуется также упрощение и сокращение сроков процедуры размещения новых торговых объектов для удовлетворения потребностей как населения в услугах торговли, так и хозяйствующих субъектов, желающих открывать новый торговый бизнес либо расширять существующий».</p>
4. Администрация города Искитима	
<p>Считаем, что требования, предъявляемые к порядку размещения и использования нестационарных торговых объектов, размещённых и планируемых к размещению на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках, собственность на которые не разграничена, и размещённых в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности, должны быть единообразны. В т. ч. нестационарные торговые объекты не должны размещаться на тротуарах, газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках, на инженерных сетях и коммуникациях без согласования с владельцами этих сетей и коммуникаций, нестационарные торговые объекты не должны ухудшать условия проживания и отдыха населения и т. д.</p>	<p>Пункт 3 после слов «Российской Федерации» дополнить словами «а также требований настоящего Порядка».</p>
5. Администрация Тогучинского района Новосибирской области	
<p>Нет действующего нормативного документа регламентирующего правила организации развозной торговли; чем нужно руководствоваться чтобы объект развозной торговли включить в схему нестационарных объектов на местах? В Приказе этой нормы нет.</p>	<p>Дополнить Порядок разделом, устанавливающим порядок организации развозной торговли, регулирующим отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением развозной торговли.</p>
6. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области	
<p>1. Положения пункта 7 Порядка (в отличие от пункта 8 Правил включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в</p>	<p>1. Исходя из Методических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования нестационарной и развозной торговли на уровне субъектов Российской Федерации, разработанных в рамках реализации Стратегии развития</p>

Замечания	Предложения
<p>схему размещения нестационарных торговых объектов, утверждённых постановлением Правительства РФ от 29.09.2010 № 772, согласно которому основанием для отказа в согласовании включения объектов в схему размещения является отсутствие неиспользуемых земельных участков, зданий, строений и сооружений, находящихся в государственной собственности, а также установленные законодательством Российской Федерации ограничения в их обороте) оставляют на широкое усмотрение должностных лиц принятие решения о включении либо невключении в схему определённого объекта, поскольку содержащиеся в указанном пункте требования настолько обширны, что знать и соблюдать их любой предприниматель не в состоянии.</p> <p>2. В аппарате Уполномоченного отсутствует информация о наличии у территориальных подразделений Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области полномочий по согласованию схем размещения нестационарных торговых объектов и порядка такого согласования.</p> <p>3. Сложившаяся практика применения такова, что в случае внесения изменений в схему на согласование органов, указанных в пунктах 9, 10 Порядка, направляется схема в новой редакции, включающая уже утверждённые места размещения, что предоставляет возможность согласующим органам предъявлять требования об исключении из схемы действующих объектов (путём несогласования изменений в схему).</p> <p>4. Пункт 15 Порядка предусматривает, что уполномоченный орган местного самоуправления самостоятельно определяет срок, на который утверждается схема. Это не способствует стабильности предпринимательской деятельности, может являться основанием для злоупотребления со стороны органов власти. Кроме того, согласно Рекомендациям, схема носит бессрочный характер. В ряде муниципальных образований вообще отсутствуют схемы размещения нестационарных объектов.</p> <p>5. (К пункту 17 Порядка.) Многочисленные жалобы предпринимателей свидетельствуют о том, что исключение из схемы нестационарных объектов под различными предлогами является основанием для непродления договоров аренды и демонтажа объектов.</p>	<p>торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года, утверждённой приказом Минпромторга России от 25.12.2014 № 2733, пункт 8 Порядка необходимо дополнить следующим принципом: «б) места размещения нестационарных торговых объектов должны формироваться в том числе исходя из удобства торгового процесса и предпринимательской деятельности».</p> <p>2. Поскольку в пункте 8 Порядка содержатся более конкретные ограничения, чем предусмотренные пунктом 7 Порядка, необходимо исключить пункт 7, при необходимости дополнив пункт 8 дополнительными конкретными ограничениями (установить их исчерпывающий перечень). С учётом изложенного в корректировке нуждается пункт 9 Порядка.</p> <p>3. С учётом полномочий территориальных подразделений Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области в корректировке нуждается пункт 10 Порядка.</p> <p>4. Пункт 16 Порядка дополнить предложением следующего содержания: «При этом проект Схемы рассматривается органами, указанными в пунктах 9 и 10 настоящего Порядка, только в части вносимых изменений, не затрагивая существующую дислокацию нестационарных торговых объектов».</p> <p>5. Пункт 15 Порядка изложить в следующей редакции: «Схема носит бессрочный характер и утверждается в течение трёх месяцев со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования».</p> <p>6. Пункт 17 Порядка дополнить исчерпывающим перечнем оснований для исключения из схемы нестационарных объектов.</p>

3. Выводы по результатам экспертизы

3.1. Вводные данные для анализа регулирования

Детальность анализа Порядка зависит от степени регулирующего воздействия указанного нормативного акта: чем она выше, тем более глубоко следует изучать анализируемые правоотношения. При этом для целей настоящего заключения такая степень определяется в зависимости от того, устанавливает ли Порядок новые обязанности (высокая степень), изменяет существующие обязанности без установления новых (средняя степень) или не устанавливает новых и не изменяет существующих обязанностей (низкая степень).

Исходя из содержания части 1 статьи 22 Закона о торговле, датой его вступления в силу является 1 февраля 2010 года. В период с указанной даты и до даты издания Приказа нормативный правовой акт Новосибирской области, регулирующий соответствующие правоотношения, отсутствовал. Следовательно, для анализируемого акта характерна высокая степень регулирующего воздействия.

Собственно порядок составления и утверждения схем, как сообщалось выше, предполагает взаимодействие уполномоченного органа местного самоуправления с иными органами местного самоуправления, а также с органами государственной власти Новосибирской области и с территориальным подразделением федерального органа государственной власти Российской Федерации. Ни один из таких органов не является субъектом предпринимательской или инвестиционной деятельности. Вместе с тем Порядок не определяет полный перечень источников, определяющих первичное формирование схемы или изменений в неё (в части увеличения). Министерство полагает, что одним из таких источников являются субъекты предпринимательской деятельности, обращающиеся с соответствующими заявлениями в уполномоченные органы местного самоуправления. В этом смысле интересы таких субъектов затрагиваются анализируемым регулированием постольку, поскольку препятствуют скорейшему утверждению схемы.

Кроме того, интересы субъектов предпринимательской деятельности затрагиваются анализируемым регулированием в той части, в которой определяют требования к местам размещения нестационарных торговых объектов.

Именно таким положениям и следует уделять наибольшее внимание при анализе.

3.2. Анализ регулирования

В целом следует заметить, что совокупность действий, предусмотренных Порядком, не исчерпывается процедурами утверждения и принятия схемы, поскольку включает в себя также последующее уведомление Минпромторга НСО о принятии схемы. Вместе с тем это обстоятельство не предполагает дополнительного получения каких-либо документов, информации со стороны

субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, не предполагает совершения ими каких-либо дополнительных действий. Одновременно с этим опубликование схем, предоставленных органами местного самоуправления, на официальном сайте Минпромторга НСО затрудняет возможность подлога схем после их утверждения. Действительно, в случае такого подлога утверждённый вариант также останется доступен. Представляется, что это способствует стабилизации экономических отношений на территории соответствующих муниципальных образований.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2010 года № 772 были утверждены Правила включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов. Указанный нормативный акт не утратил силу, в связи с чем, ссылка на него в пункте 2 Порядка обоснована.

Пунктом 3 анализируемого Порядка установлено, что 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 учётом требований, определённых законодательством Российской Федерации.

Следует заметить, что указанная норма выходит за предмет правового регулирования, однако не устанавливает никаких новых ограничений для субъектов предпринимательской деятельности.

Пунктами 5 и 6 Порядка устанавливается, что орган, уполномоченный на это уставом муниципального образования (уполномоченный орган) разрабатывает и формирует схему для муниципального образования в целом «с учётом существующей дислокации нестационарных торговых объектов». Последнее обязывает такой орган включать в схему существующие нестационарные торговые объекты, что исключает возможность произвольного запрета на осуществление предпринимательской деятельности отдельными лицами.

Согласно пункту 7 Порядка, схема разрабатывается с учётом:

1) требований, предусмотренных нормами:

- земельного законодательства;
- законодательства о градостроительной деятельности;
- законодательства о защите прав потребителей;
- законодательства в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;
- законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- законодательства в области пожарной безопасности;
- законодательства в области безопасности дорожного движения;
- законодательства в области охраны окружающей среды;

2) ограничений, установленных:

— законодательством, регулирующим оборот табачной продукции и табачных изделий;

— законодательством, регулирующим оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Само по себе наличие косвенных ссылок на действующее законодательство не влияет на интересы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, поскольку нормативные правовые акты, в особенности федеральные, должны соблюдаться в силу их принятия, то есть вне зависимости от того, содержит ли Порядок обязанность по их соблюдению. При этом перечисление отраслей позволяет органам местного самоуправления, а также субъектам предпринимательской деятельности обозначить примерные пределы поиска нормативных актов, соответствие которым должно обеспечиваться.

В этом смысле анализируемая норма не ухудшает положения субъектов предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что в систематизированном виде требования перечисленных отраслей законодательства нигде не содержится. Учитывая, что в силу части 4 статьи 10 Закона о торговле не менее 60 % нестационарных торговых объектов должно размещаться субъектами малого и среднего предпринимательства, представляется, что отсутствие такого перечня затрудняет осуществление предпринимательской деятельности. В этой связи необходимо либо прямое перечисление норм (либо их содержания) в анализируемом акте, либо иной способ обеспечить получение соответствующей информации субъектами предпринимательской деятельности (прежде всего субъектами малого предпринимательства).

Пункт 8 Порядка устанавливает принципы, которыми следует руководствоваться при разработке схемы. Как было показано выше, фактически такие принципы являются требованиями к содержанию схемы. Это выходит за предмет правового регулирования анализируемого нормативного акта. Вместе с тем, в той части, в которой это направлено на реализацию полномочия по защите прав и свобод человека и гражданина (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), такой выход за пределы предмета правового регулирования возможен. В этой связи следует проанализировать установленные указанным пунктом требования.

Так, подпункт 1 анализируемого пункта фактически запрещает размещать нестационарные торговые объекты на тротуарах, газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках.

Представляется, что газоны, цветники и другие объекты озеленения не предназначены для нахождения на них людей. Следовательно, осуществление там торговой деятельности (предполагающей участие продавца и покупателя) нарушает право собственника на владение и пользование земельным участком или иным имуществом, включая находящиеся там растения. В этой связи запрет представляется обоснованным. По мнению министерства, в силу отсутствия легального определения термина «объект

озеленения» оправданнее было бы вместо его использования перечислить конкретные виды таких объектов, на которые распространяется приведённый запрет, во избежание возможных неточностей в толковании. Однако таких неточностей министерством не выявлено.

Детские площадки предназначены для физического и социального развития детей, в том числе не достигших возраста шести лет (начиная с которого дети, согласно пункту 2 статьи 28 Гражданского кодекса Российской Федерации, могут самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки). Нахождение на такой площадке нестационарного торгового объекта может, по мнению министерства, существенно изменить характер времяпрепровождения находящихся там лиц. Поэтому такой запрет также представляется оправданным.

Спортивные площадки предназначены для занятия на них спортом. Находящиеся на них объекты фактически определяют границы такой площадки. Нахождение там нестационарных торговых объектов, следовательно, будет препятствовать использованию спортивных площадок по прямому назначению. По этой причине и такой запрет оправдан.

Однако выводы министерства относительно вышеуказанного касаются обычной конфигурации перечисленных объектов. В случае выявления фактов, при которых приведённые негативные факторы не возникают, указанные запреты подлежат изменению.

Понятие «тротуар» определено в пункте 1.2 Правил дорожного движения — это элемент дороги, предназначенный для движения пешеходов и примыкающий к проезжей части или к велосипедной дорожке либо отделённый от них газоном. Следовательно, размещение на нём объектов, которые мешают движению пешеходов, приводит к невозможности эксплуатации тротуара по своему назначению. Однако способность вызывать такие помехи зависит от конфигурации как самого объекта, так и тротуара (с учётом интенсивности движения пешеходов).

Так, схема размещения рекламных конструкций города Новосибирска¹ допускает размещение в непосредственной близости от здания, расположенного



по адресу улица Ленина, дом 5, четырёх постеров $1,2 \times 1,8$:

Из представленного изображения видно, что все они находятся на тротуаре.

¹ Утверждена постановлением мэрии города Новосибирска мэрии города Новосибирска от 17 августа 2015 года № 5255 «О схеме размещения рекламных конструкций на территории города Новосибирска».

При этом его конфигурация способствует визуальному разделению на «обычную» и «расширенную» части (ширина первой остаётся неизменной, а второй — варьирует, в минимумах достигая нуля). Поскольку для движения по «обычной» части тротуара достаточно продолжать движение по прямой, а для движения по «расширенной» — сворачивать на неё, после чего возвращаться на «обычную», увеличивая тем самым общий путь, пешеходы предпочитают идти именно по «обычной» части (см. изображение ниже, сделанное в будний день в 17:07):



Сказанное имеет место даже несмотря на то, что в будние дни интенсивность движения может превышать 2000 пешеходов в час². Именно по этой причине размещение рекламных конструкций на «расширенной» части тротуара не препятствует движению пешеходов. Очевидно, что размещение вместо них нестационарных торговых объектов не повлекло бы иных последствий.

Следует при этом также учитывать и используемые в других субъектах Российской Федерации аналогичные ограничения, учитывающие подобные замечания. Так, пунктом 2.2.8.4 Порядка разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов, утверждённого постановлением Правительства Пермского края от 11 августа 2010 года № 483-П предусмотрено, что схема размещения нестационарных торговых объектов «не должна предусматривать размещение нестационарных торговых объектов... на газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках, площадках для отдыха, тротуарах *шириной менее 3 метров*». Подпунктом 4 пункта 8 Порядка разработки, утверждения и изменения схемы размещения нестационарных торговых объектов и их размещения, утверждённого постановлением Правительства Москвы от 3 февраля 2011 года № 26-ПП, запрещается включение в схему размещения нестационарных торговых объектов «следующих мест размещения и размещение в таких местах нестационарных торговых объектов: <...> на тротуарах и площадках, если свободная ширина прохода от нестационарного торгового объекта до края проезжей части, а также границ опор конструкций

2 См.: <http://peshemove.org/lenina.html>

нестационарного торгового объекта, парковочной разметки, стволов деревьев, иных отдельно стоящих выступающих элементов, включая здания, строения и сооружения, не позволяют обеспечить беспрепятственное пешеходное движение в соответствии с установленными требованиями».

С учётом изложенного министерство полагает, что запрет размещения нестационарных торговых объектов на тротуарах, если такое размещение не препятствует нормальному движению пешеходов по таким тротуарам, необоснованно ограничивает осуществление предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, согласно подпункту 4 пункта 8 Порядка, нестационарные торговые объекты должны размещаться с учетом обеспечения свободного движения пешеходов. Поскольку Правила дорожного движения допускают движение пешеходов не только по тротуару, но и по пешеходным дорожкам, велопешеходным дорожкам, обочинам и краю проезжей части³, проанализированный выше запрет уже, чем содержащийся в подпункте 4 пункта 8 Порядка. В этой связи представляется, что запрет размещения нестационарных торговых объектов на тротуарах целесообразнее исключить.

Подпункт 2 пункта 8 Порядка устанавливает запрет на размещение нестационарных торговых объектов на инженерных сетях и коммуникациях без согласования с владельцами этих сетей и коммуникаций.

Следует учитывать, что вопрос о законности сходного положения (в том числе о соответствии его пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», запрещающему органам государственной власти субъектов Российской Федерации принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами) находился на рассмотрении Пермского краевого суда (дело № 3-204/2012).

Так, пункт 2.2.8.5 Порядка разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов, утверждённого постановлением Правительства Пермского края от 11 августа 2010 года № 483-П (далее также — Порядок № 483-П) запрещал размещение нестационарных торговых объектов «на инженерных сетях и коммуникациях и в охранных зонах инженерных сетей и коммуникаций».

Решением Пермского краевого суда от 8 октября 2012 года, вступившим в законную силу 27 декабря 2012 года, указанный пункт был признан недействующим, поскольку, как установил суд, «размещение нестационарных торговых объектов в пределах охранных зон инженерных сетей (коммуникаций) возможно либо без ограничений, либо при определённых условиях, при согласии организаций, эксплуатирующих объекты инженерных сетей (коммуникаций)», а также «заслуживают внимания доводы заявителя... о противоречии оспариваемого положения ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», п. 2 ч. 1 которой запрещает

3 Пункт 4.1 Правил дорожного движения

органам государственной власти субъектов Российской Федерации необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путём установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам. При приведённых выше специальных нормах п. 2.2.8.5 Порядка [№ 483-П] ограничивает размещение нестационарных торговых объектов по сравнению со стационарными торговыми объектами при их размещении на территории муниципальных образований Пермского края».

Текстуально пункт, признанный судом недействующим, и анализируемый подпункт 2 пункта 8 Порядка отличаются друг от друга, в связи с чем последний нуждается в отдельном изучении на предмет соответствия тем же нормам, противоречие которым и послужило основанием для вынесения указанного решения.

Понятие «инженерные сети (коммуникации)» определено только в пункте 3.7 Свода правил «Электростанции тепловые. Актуализированная редакция СНиП II-58-75» (СП 90.13330.2012; утв. Приказом Минрегиона России от 30 июня 2012 года № 282), согласно которому это комплекс инженерных систем, прокладываемых на территории и в зданиях электростанции, используемых в процессе электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, вентиляции, кондиционирования, телефонизации с целью обеспечения жизнедеятельности объекта. Пункт 1.1 указанного Свода правил ограничивает сферу применения данного акта проектированием и реконструкцией тепловых электростанций (ТЭС) на органических видах топлива с паротурбинными и газотурбинными агрегатами мощностью более 1 МВт. Но если исходить из предположения, что приведённая дефиниция дана на основе более общего определения того же понятия, то это должно приводить к выводу о том, что главная задача функционирования инженерных систем (коммуникаций) — электро-, тепло-, газо-, водоснабжение, водоотведение, вентиляция, кондиционирование и связь (по меньшей мере телефонная) соответствующих объектов, а цель — обеспечение жизнедеятельности.

Как было установлено Пермским краевым судом, в некоторых случаях размещение нестационарного торгового объекта на инженерных коммуникациях (исходя из их понимания с учётом вышеизложенного) не требует получения каких-либо согласований.

Так, пунктом 4 Правил охраны газораспределительных сетей, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 года № 878, установлено, что в состав газораспределительных сетей входят:

— наружные подземные, наземные и надземные распределительные газопроводы, межпоселковые газопроводы, газопроводы-вводы с установленной на них запорной арматурой;

— внеплощадочные газопроводы промышленных предприятий;

— переходы газопроводов через естественные и искусственные препятствия, в том числе через реки, железные и автомобильные дороги;

— отдельно стоящие газорегуляторные пункты, расположенные на территории и за территорией населенных пунктов, промышленных и иных предприятий, а также газорегуляторные пункты, размещённые в зданиях, шкафах или блоках;

— устройства электрохимической защиты стальных газопроводов от коррозии и средства телемеханизации газораспределительных сетей, объекты их электропривода и энергоснабжения.

Пункт 7 приведённых Правил определяет границы охранных зон газораспределительных сетей, в частности:

«а) вдоль трасс наружных газопроводов — в виде территории, ограниченной условными линиями, проходящими на расстоянии 2 метров с каждой стороны газопровода;

б) вдоль трасс подземных газопроводов из полиэтиленовых труб при использовании медного провода для обозначения трассы газопровода — в виде территории, ограниченной условными линиями, проходящими на расстоянии 3 метров от газопровода со стороны провода и 2 метров — с противоположной стороны;

в) вдоль трасс наружных газопроводов на вечномёрзлых грунтах независимо от материала труб — в виде территории, ограниченной условными линиями, проходящими на расстоянии 10 метров с каждой стороны газопровода».

Таким образом, сам подземный газопровод находится в охранной зоне. При этом пунктами 14–15 приведённых Правил предусмотрено:

«14. На земельные участки, входящие в охранные зоны газораспределительных сетей, в целях предупреждения их повреждения или нарушения условий их нормальной эксплуатации налагаются ограничения (обременения), которыми запрещается лицам, указанным в пункте 2 настоящих Правил⁴:

а) строить объекты жилищно-гражданского и производственного назначения;

б) сносить и реконструировать мосты, коллекторы, автомобильные и железные дороги с расположенными на них газораспределительными сетями без предварительного выноса этих газопроводов по согласованию с эксплуатационными организациями;

в) разрушать берегоукрепительные сооружения, водопропускные устройства, земляные и иные сооружения, предохраняющие газораспределительные сети от разрушений;

г) перемещать, повреждать, засыпать и уничтожать опознавательные знаки, контрольно-измерительные пункты и другие устройства газораспределительных сетей;

⁴ Пункт 2 указанных Правил устанавливает их обязательность «для юридических и физических лиц, являющихся собственниками, владельцами или пользователями земельных участков, расположенных в пределах охранных зон газораспределительных сетей, либо проектирующих объекты жилищно-гражданского и производственного назначения, объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, либо осуществляющих в границах указанных земельных участков любую хозяйственную деятельность».

д) устраивать свалки и склады, разливать растворы кислот, солей, щелочей и других химически активных веществ;

е) огораживать и перегораживать охранные зоны, препятствовать доступу персонала эксплуатационных организаций к газораспределительным сетям, проведению обслуживания и устранению повреждений газораспределительных сетей;

ж) разводить огонь и размещать источники огня;

з) рыть погреба, копать и обрабатывать почву сельскохозяйственными и мелиоративными орудиями и механизмами на глубину более 0,3 метра;

и) открывать калитки и двери газорегуляторных пунктов, станций катодной и дренажной защиты, люки подземных колодцев, включать или отключать электроснабжение средств связи, освещения и систем телемеханики;

к) набрасывать, приставлять и привязывать к опорам и надземным газопроводам, ограждениям и зданиям газораспределительных сетей посторонние предметы, лестницы, влезать на них;

л) самовольно подключаться к газораспределительным сетям.

15. Лесохозяйственные, сельскохозяйственные и другие работы, не подпадающие под ограничения, указанные в пункте 14 настоящих Правил, и не связанные с нарушением земельного горизонта и обработкой почвы на глубину более 0,3 метра, производятся собственниками, владельцами или пользователями земельных участков в охранной зоне газораспределительной сети при условии предварительного письменного уведомления эксплуатационной организации не менее чем за 3 рабочих дня до начала работ».

Некоторые виды нестационарных торговых объектов, включая быстровозводимые сборно-разборные конструкции (палатки), не требуют проведения перечисленных работ, поэтому запрещение их установки и эксплуатации *без согласования* с организацией, эксплуатирующей газопровод, не вытекает из Правил охраны газораспределительных сетей.

Аналогично, подпунктом «а» пункта 4 Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 1995 года № 578, границы охранных зон на трассах кабельных и воздушных линий связи предписано устанавливать следующим образом:

«для подземных кабельных и для воздушных линий связи и линий радиофикации, расположенных вне населенных пунктов на безлесных участках, — в виде участков земли вдоль этих линий, определяемых параллельными прямыми, отстоящими от трассы подземного кабеля связи или от крайних проводов воздушных линий связи и линий радиофикации не менее чем на 2 метра с каждой стороны...

для наземных и подземных необслуживаемых усилительных и регенерационных пунктов на кабельных линиях связи — в виде участков земли, определяемых замкнутой линией, отстоящей от центра установки усилительных и регенерационных пунктов или от границы их обвалования не менее чем на 3 метра и от контуров заземления не менее чем на 2 метра».

При этом пунктами 18, 48 и 49 Правил, предусмотрено:

«18. На производство всех видов работ, связанных с вскрытием грунта в охранной зоне линии связи или линии радиофикации (за исключением вспашки на глубину не более 0,3 метра) на принадлежащем юридическому или физическому лицу земельном участке, заказчиком (застройщиком) должно быть получено письменное согласие от предприятия, в ведении которого находится эта линия связи или линия радиофикации.

Письменное согласие должно быть получено также на строительные, ремонтные и другие работы, которые выполняются в этих зонах без проекта и при производстве которых могут быть повреждены линии связи и линии радиофикации (рытьё ям, устройство временных съездов с дорог, провоз под проводами грузов, габариты которых равны или превышают высоту подвески опор и т. д.).

<...>

48. В пределах охранных зон без письменного согласия и присутствия представителей предприятий, эксплуатирующих линии связи и линии радиофикации, юридическим и физическим лицам запрещается:

а) осуществлять всякого рода строительные, монтажные и взрывные работы, планировку грунта землеройными механизмами (за исключением зон песчаных барханов) и земляные работы (за исключением вспашки на глубину не более 0,3 метра);

б) производить геолого-съёмочные, поисковые, геодезические и другие изыскательские работы, которые связаны с бурением скважин, шурфованием, взятием проб грунта, осуществлением взрывных работ;

в) производить посадку деревьев, располагать полевые станы, содержать скот, складировать материалы, корма и удобрения, жечь костры, устраивать стрельбища;

г) устраивать проезды и стоянки автотранспорта, тракторов и механизмов, провозить негабаритные грузы под проводами воздушных линий связи и линий радиофикации, строить каналы (арыки), устраивать заграждения и другие препятствия;

д) устраивать причалы для стоянки судов, барж и плавучих кранов, производить погрузочно-разгрузочные, подводно-технические, дноуглубительные и землечерпательные работы, выделять рыбопромысловые участки, производить добычу рыбы, других водных животных, а также водных растений придонными орудиями лова, устраивать водопой, производить колку и заготовку льда. Судам и другим плавучим средствам запрещается бросать якоря, проходить с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами;

е) производить строительство и реконструкцию линий электропередач, радиостанций и других объектов, излучающих электромагнитную энергию и оказывающих опасное воздействие на линии связи и линии радиофикации;

ж) производить защиту подземных коммуникаций от коррозии без учёта проходящих подземных кабельных линий связи.

49. Юридическим и физическим лицам запрещается производить всякого

рода действия, которые могут нарушить нормальную работу линий связи и линий радиофикации, в частности:

а) производить снос и реконструкцию зданий и мостов, осуществлять переустройство коллекторов, туннелей метрополитена и железных дорог, где проложены кабели связи, установлены столбы воздушных линий связи и линий радиофикации, размещены технические сооружения радиорелейных станций, кабельные ящики и распределительные коробки, без предварительного выноса заказчиками (застройщиками) линий и сооружений связи, линий и сооружений радиофикации по согласованию с предприятиями, в ведении которых находятся эти линии и сооружения;

б) производить засыпку трасс подземных кабельных линий связи, устраивать на этих трассах временные склады, стоки химически активных веществ и свалки промышленных, бытовых и прочих отходов, ломать замерные, сигнальные, предупредительные знаки и телефонные колодцы;

в) открывать двери и люки необслуживаемых усилительных и регенерационных пунктов (наземных и подземных) и радиорелейных станций, кабельных колодцев телефонной канализации, распределительных шкафов и кабельных ящиков, а также подключаться к линиям связи (за исключением лиц, обслуживающих эти линии);

г) огораживать трассы линий связи, препятствуя свободному доступу к ним технического персонала;

д) самовольно подключаться к абонентской телефонной линии и линии радиофикации в целях пользования услугами связи;

е) совершать иные действия, которые могут причинить повреждения сооружениям связи и радиофикации (повреждать опоры и арматуру воздушных линий связи, обрывать провода, набрасывать на них посторонние предметы и другое)».

Несмотря на то, что перечень действий, перечисленных в подпунктах пункта 49 Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, является открытым, министерство полагает, что установка и эксплуатация, в частности, быстровозводимых сборно-разборных конструкций (палаток) очевидно не относится к числу таких действий.

С учётом изложенного, подпункт 2 пункта 8 Порядка в той части, в которой он запрещает установку и эксплуатацию нестационарного торгового объекта на линиях связи и радиофикации, на газопроводах, не вытекает из положений федеральных нормативных правовых актов. Установление запретов для субъектов предпринимательской деятельности, не вытекающих из федеральных законов, с учётом положений пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», является одним из запрещённых способов ограничения конкуренции. В свою очередь, ограничение конкуренции необоснованно затрудняет осуществление предпринимательской деятельности. В этой связи министерство полагает, что подпункт 2 пункта 8 Порядка должен быть исправлен таким образом, чтобы не запрещать установку и эксплуатацию нестационарного торгового объекта в тех случаях, когда такой

запрет не вытекает из федеральных нормативных правовых актов.

Подпунктом 3 пункта 8 Порядка установлено, что нестационарные торговые объекты не должны ухудшать условия проживания и отдыха населения. Данное ограничение министерство полагает оправданным, поскольку предпринимательская деятельность, осуществляемая посредством эксплуатации нестационарных торговых объектов, направлена на удовлетворение потребностей населения, то есть на улучшение условий их проживания и отдыха. Если эта цель достигается путём ухудшения таких условий (как правило, в отношении других лиц), то указанный положительный эффект нивелируется. При этом в правоприменительной практике не выявлено случаев, когда анализируемая норма права применялась бы в целях произвольного воспрепятствования осуществлению предпринимательской деятельности.

Подпунктом 4 пункта 8 Порядка предусмотрено, что нестационарные торговые объекты должны размещаться с учётом 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. Министерство полагает такое ограничение обоснованным, в частности по причинам, изложенным при анализе подпунктов 2 и 3 пункта 8 Порядка. Свободный доступ потребителей к объектам торговли должен обеспечиваться в силу статей 10 (пункт 1) и 421 (пункт 1) Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом), использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Подпунктом 5 пункта 8 Порядка установлено, что места размещения нестационарных торговых объектов и их внешний вид не должны нарушать внешний архитектурный облик сложившейся застройки. В той части, в которой данный подпункт соответствует положениям следующих норм Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Закон № 131-ФЗ), он направлен на реализацию таких положений:

1) пункта 19 части 1 и части 3 статьи 14 Закона № 131-ФЗ, согласно которой к вопросам местного значения городского поселения, сельского поселения относится утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений;

2) пункта 25 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ, согласно которой к вопросам местного значения городского округа относится утверждение правил

благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений;

3) пункта 10 части 1 статьи 16.2 Закона № 131-ФЗ, согласно которой к вопросам местного значения внутригородского района городского округа с внутригородским делением относится утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений.

Применение анализируемого подпункта за пределами обозначенных норм министерством не выявлено.

Согласно пункту 9 Порядка, проект схемы до её утверждения подлежит согласованию с органом местного самоуправления или его структурным подразделением, уполномоченным в области градостроительной деятельности, использования и распоряжения земель, организации благоустройства территории, организации дорожной деятельности и обеспечения транспортных услуг, создания условий для обеспечения жителей соответствующего муниципального образования услугами торговли; а также с областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, уполномоченным в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (если схема предусматривает размещение нестационарных торговых объектов на территории зон охраны объектов культурного наследия).

Указанное требование представляется обоснованным, поскольку участие всех перечисленных органов (включая орган государственной власти) направлено на обеспечение соблюдения перечисленных в пункте 7 Порядка отраслей законодательства и при этом в правоприменительной практике министерством не выявлено злоупотреблений соответствующими нормами, приводящих к необоснованному ограничению предпринимательской деятельности.

Пункт 10 Порядка предусматривает участие Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области в процессе согласования схемы. Однако Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС) является федеральным органом государственной власти, в связи с чем возложение на него каких-либо полномочий, обязанностей исполнительным органом государственной власти Новосибирской области выходит за пределы его полномочий. При этом соглашение между МЧС и Правительством Новосибирской области также не допускает возложение на МЧС обязанностей по участию в согласовании схем размещения рекламных конструкций.

Поскольку предусмотренные Порядком полномочия Главного управления МЧС по Новосибирской области предполагают юридические последствия для субъектов предпринимательской деятельности (а именно: невключение нестационарного торгового объекта в схему), пункт 10 Порядка, как полагает министерство, необоснованно затрудняет осуществление предпринимательской деятельности.

Пункты 11–13 Порядка предусматривают, что согласование уполномоченными органами (структурными подразделениями) схемы производится в течение 10 дней с момента получения схемы или изменённой по инициативе таких органов схемы. Представляется, что указанный срок не является чрезмерно продолжительным, а сама процедура также не влечёт каких-либо необоснованных ограничений для субъектов предпринимательской деятельности.

Согласно пункту 15 Порядка, уполномоченный орган местного самоуправления самостоятельно определяет срок, на который утверждается схема. Следует отметить, что такая формулировка предписывает устанавливать такой срок. Однако это не исключает применения пункта 17 Порядка, в свою очередь вытекающего из части 6 статьи 10 Закона о торговле, о запрете пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения схемы, посредством утверждения новой схемы или внесения в неё изменений. В этой связи, как полагает министерство, данный пункт не затрудняет осуществление предпринимательской деятельности.

Пункт 16 Порядка устанавливает, что изменения в схему могут быть внесены не чаще двух раз в год. Таким образом, если орган местного самоуправления в течение календарного года внёс два изменения, дополнить существующую схему он не может, что исключает возможность соответствующих субъектов предпринимательской деятельности до окончания такого года начать осуществление предпринимательской деятельности на нестационарном торговом объекте, не попавшем в схему путём внесения в неё таких изменений. Министерство полагает, что никаких оснований для такого ограничения не существует, в связи с чем указанный пункт необоснованно затрудняет осуществление предпринимательской деятельности.

3.3. Анализ замечаний и предложений участников публичных консультаций

Администрация города Бердска предложила дополнить пункт 9 Порядка подпунктом 3 следующего содержания: «3) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка». Министерство полагает возможным не согласиться с указанным предложением, в частности потому, что по общему правилу органы государственной власти Новосибирской области не вправе возлагать какие-либо полномочия на федеральные органы государственной власти или их территориальные подразделения, при этом

между Правительством Новосибирской области и соответствующим федеральным органом государственной власти отсутствует соглашение, которое допускало бы изъятие из указанного правила.

В отношении предложения Администрации Карасукского района Новосибирской области министерство полагает возможным сообщить следующее.

Действующая редакция пункта 6 Порядка («Уполномоченный орган местного самоуправления разрабатывает и формирует Схему с учётом существующей дислокации нестационарных торговых объектов») или какого-либо иного пункта указанного нормативного акта не обязывает уполномоченный орган местного самоуправления учитывать мнения субъектов предпринимательской деятельности при утверждении и формировании схемы. Наличие такой обязанности, вместе с тем, вытекает из пункта 3 статьи Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому гражданин, направивший обращение, имеет право на получение письменного ответа на поставленные в обращении вопросы, с учётом представленной выше позиции Конституционного Суда Российской Федерации о распространении положений указанного федерального закона на юридические лица. Действительно, при обращении субъекта предпринимательской деятельности в орган местного самоуправления с заявлением о внесении изменений в схему такой орган обязан мотивированно согласиться с предложением или мотивированно отказаться от его реализации. В этом смысле пункт 6 Порядка не затрудняет осуществление предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, министерство согласно с тем, что Порядок не содержит никаких положений, гарантирующих надлежащий учёт таких предложений. В частности, орган местного самоуправления может отказать в удовлетворении заявления или предложения о включении в схему какого-либо объекта по абсолютно любым основаниям. Для решения указанной проблемы необходимо дополнение Порядка процедурами учёта мнения субъектов предпринимательской деятельности либо возложение на органы местного самоуправления запретов по произвольному отказу включения в схему предложенных нестационарных торговых объектов. Например, это может быть сделано путём установления в Порядке закрытого перечня оснований, по которым такой отказ может быть совершён.

Мнение граждан (прежде всего, проживающих, пребывающих на соответствующей территории или находящихся там на иных основаниях) должно представлять интерес для органа местного самоуправления, в том числе при обосновании того, мешает ли нестационарный торговый объект проживанию и отдыху граждан, что не отражено в действующей редакции Порядка. Однако данное обстоятельство концептуально не может затруднить осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности. При этом, как указывалось выше, в силу федерального законодательства любые жалобы граждан, в том числе касающиеся места размещения нестационарного

торгового объекта, подлежат рассмотрению и разрешению в установленном порядке.

Наконец, следует учитывать, что мнение субъектов малого и среднего предпринимательства должно учитываться наравне с мнениями иных субъектов предпринимательской деятельности. В противном случае это создаёт необоснованные конкурентные преимущества для указанных субъектов.

В связи с изложенным министерство полагает возможным частично согласиться с предложением Администрации Карасукского района Новосибирской области и предложить разработчику акта дополнить Порядок закрытым перечнем оснований, по которым субъекту предпринимательской деятельности может быть отказано во включении в схему новых нестационарных торговых объектов, или иными положениями, запрещающими органам местного самоуправления произвольно отказывать во включении в схему новых нестационарных торговых объектов.

В отношении замечания № 1 ассоциации «Коалиция малых торговых форматов и киоскеров» (далее – Ассоциации) (относительно подпункта 2 пункта 8 Порядка, согласно которому нестационарные торговые объекты не должны размещаться на инженерных сетях и коммуникациях без согласования с владельцами этих сетей и коммуникаций) и связанного с ним предложения № 1 (исключить указанный подпункт) министерство полагает возможным указать следующее.

Часть 1 статьи 10 Закона о торговле, действительно, прямо не предусматривает необходимость согласовывать с кем-либо размещение нестационарных торговых объектов для включения их в схему. Однако это не исключает обязанностей, установленных иными нормативными правовыми актами. Так, подпунктом «а» пункта 11 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160, запрещается размещение торговых точек в охранных зонах, установленных для объектов электросетевого хозяйства напряжением до 1000 вольт, без письменного решения о согласовании сетевых организаций. Указанные Правила приняты во исполнение части 2 статьи 89 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой такие зоны устанавливаются для обеспечения безопасного и безаварийного функционирования, безопасной эксплуатации объектов электроэнергетики.

В этом смысле, действительно, положения подпункта 2 пункта 8 Порядка сами по себе (в той части, в которой они не устанавливают не предусмотренных федеральными нормативными правовыми актами обязанностей по согласованию) соответствуют федеральному законодательству.

При этом заслуживают внимания также следующие обстоятельства. Во-первых, указанные выше Правила запрещают — *размещать* торговые точки, но не *включать* их в схему. Во-вторых, отказ в согласовании, в частности, размещения торговых точек «допускается, если осуществление

соответствующих действий нарушает требования, установленные нормативными правовыми актами»⁵, то есть зависит исключительно от технических особенностей размещаемого объекта. В-третьих, схема, несмотря на название, не имеет графического представления и формируется в виде таблицы, в силу чего сам нестационарный торговый объект может менять расположение, не меняя при этом адресного ориентира.

С учётом изложенного, подпункт 2 пункта 8 Порядка, требующий от органов местного самоуправления не просто учитывать, что нестационарные торговые объекты в некоторых случаях не должны размещаться в частности, на инженерных сетях и коммуникациях без согласования с владельцами этих сетей и коммуникаций, но и делать это *при формировании схемы*, фактически обязывает субъекта предпринимательской деятельности, намеренного разместить нестационарный торговый объект, заниматься согласованием указанных технических характеристик до подачи заявления (предложения) о включении объекта в схему. Вместе с тем, при отсутствии такого требования в Порядке он имеет возможность заниматься таким согласованием после подачи заявления (предложения), что сокращает время с момента принятия решения о размещении нестационарного торгового объекта до момента его фактического размещения. Таким образом, рассматриваемый подпункт необоснованно затрудняет осуществление предпринимательской деятельности.

Если иные случаи, когда требуется согласование владельца инженерных сетей и коммуникаций, аналогичны рассмотренному, то есть не допускают произвольного отказа владельца сетевых и инженерных коммуникаций в согласовании, подпункт 2 пункта 8 Порядка, по мнению министерства, должен быть исключён. В любом случае, этот вопрос нуждается в тщательном изучении.

Отмеченная Ассоциацией правоприменительная практика косвенно свидетельствует о наличии также дополнительной проблемы, состоящей в том, что — вне зависимости от того, насколько законны были действия органа местного самоуправления в конкретном случае — Порядок не исключает возможности произвольного отказа органом местного самоуправления во включении в схему нового объекта. С содержанием подпункта 2 пункта 8 Порядка данное обстоятельство не связано.

Замечание № 2 Ассоциации (а также замечание № 1 в части, касающейся практики отказа конкретных органов местного самоуправления от продления договора аренды) и связанное с ним предложение № 2 (уточнить пункт 17 Порядка) также заслуживают внимания.

Действительно, приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 25 декабря 2014 года № 2733 была утверждена Стратегия развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года. Раздел 3 указанной Стратегии предусматривает следующие положения:

⁵ См. абзац 4 пункта 12 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон

«Целью Стратегии... является создание условий для формирования комфортной потребительской среды.

Формирование комфортной потребительской среды достигается преимущественно через развитие многоформатной инфраструктуры торговли посредством стимулирования роста любых форм предпринимательской активности.

Под форматом торговли (торговым форматом) понимается тип торговли, который характеризуется набором однородных способов и черт ведения бизнеса, видом используемого торгового объекта, а также ориентированностью на определённую группу потребителей.

Каждый торговый формат уникален и для потребителя, так как предоставляет разные услуги по набору и качеству (в том числе по разнообразию ассортимента, ценового уровня и сопутствующих услуг), и для производителя (производителям разных объёмов и типов товаров требуются разные форматы торговли как каналы сбыта).

Для устранения инфраструктурных перекосов, обеспечения возможности предоставления потребителю всего спектра услуг торговли и ассортимента товаров, а также для обеспечения роста экономики и предпринимательской активности и построения прозрачного торгового бизнеса необходимо сформировать так называемую „матрицу“ торговых форматов как модель многоформатной торговли.

Построение на каждой территории полноценной „матрицы“ торговых форматов с учётом демографических, географических, экономических, инфраструктурных и прочих особенностей данной территории и есть главное направление деятельности органов власти субъектов Российской Федерации.

Сформированная „матрица“ торговых форматов — наличие на территории максимального количества торговых форматов, как сетевых, так и несетевых, на конкурентных условиях как для потребителя (с возможностью выбора потребителем разных торговых форматов и хозяйствующих субъектов, осуществляющих розничную торговлю), так и для отечественного производителя (с возможностью осуществления сбыта производимых товаров через различные форматы торговли как каналы сбыта).

Для достижения поставленной цели необходимо выполнение комплекса мероприятий по решению следующих задач.

<...>

3.2. Развитие малого торгового бизнеса

Необходимо учитывать, что с экономической точки зрения малые форматы, как правило, по объективным причинам менее эффективны, чем крупный ритейл, их затраты как на аренду торговых площадей, так и на закупку товаров значительно выше. Эффективность использования трудовых ресурсов в крупной сетевой торговле также значительно выше малых форматов торговли.

При этом именно малые форматы могут обеспечить выполнение таких специфических функций, как индивидуальный подход к покупателям, возможность работы в узкой товарной специализации (например,

специализированные булочные и мини-пекарни, мясные лавки, печать и пресса, другие).

Вместе с тем, малые форматы являются зачастую единственным каналом сбыта для мелких и средних отечественных производителей (в первую очередь сельскохозяйственных и продуктов питания), производителей уникальных и „штучных“ товаров, в том числе изделий народных художественных промыслов и ремесленничества.

Специализированные малые форматы торговли печатной продукцией — киоски, павильоны, пресс-стенды (продажа прессы с рук или лотков) являются ключевым и безальтернативным каналом дистрибуции периодических, прежде всего ежедневных, печатных средств массовой информации. Без этих каналов сбыта не может существовать газетно-журнальный издательский бизнес.

Малые торговые форматы также обеспечивают самозанятость граждан и являются самыми распространенными стартовыми площадками для начинающих предпринимателей.

Для представителей малого торгового бизнеса наиболее остро стоит вопрос уверенности в завтрашнем дне, гарантированности предпринимательских прав, так как зачастую местные власти оказывают на них избыточное административное давление, искажённо трактуя действующее законодательство и ошибочно недооценивая роль малых торговых форматов в экономике страны.

<...>

3.2.2. Обеспечение возможности стабильного функционирования и развития нестационарной торговли.

При отсутствии системных нарушений правил торговли и желании хозяйствующего субъекта продолжать торговую деятельность по истечении сроков разрешённого размещения нестационарного торгового объекта необходимо обеспечивать продление договоров (иных разрешительных документов) без проведения конкурентных процедур.

При градостроительной необходимости освобождения места размещения нестационарного торгового объекта следует обеспечивать предоставление хозяйствующему субъекту альтернативных равноценных компенсационных мест, реализуя принцип „меняется место — сохраняется бизнес“.

Требуется также упрощение и сокращение сроков процедуры размещения новых торговых объектов для удовлетворения потребностей как населения в услугах торговли, так и хозяйствующих субъектов, желающих открывать новый торговый бизнес либо расширять существующий».

Пункт 17 Порядка, который Ассоциация предлагает уточнить с учётом приведённых положений пункта 3.2.2 Стратегии, дублирует положения части 6 статьи 10 Закона о торговле, согласно которой утверждение схемы, равно как и внесение в неё изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы. Такое дублирование, хотя и не является необходимым (поскольку федеральный закон в обозначенной части может применяться непосредственно), очевидно

направлено на реализацию положений федерального законодательства на территории Новосибирской области. В этой связи изменение данного положения представляется министерству невозможным. Однако возможно его дополнение рядом положений из Стратегии.

В частности, Порядок не содержит положений о том, что при градостроительной необходимости освобождения места размещения нестационарного торгового объекта следует обеспечивать предоставление хозяйствующему субъекту альтернативных равноценных компенсационных мест, реализуя принцип «меняется место — сохраняется бизнес». (Указанное положение должно, с учётом требований федерального закона, касаться случаев, когда освобождение такого места инициировано: во-первых, субъектом предпринимательской деятельности по причине ухудшения положения субъекта предпринимательской деятельности в связи с существенным изменением среды, например переносом остановочного пункта; во-вторых, органом местного самоуправления по истечении срока разрешённого размещения нестационарного торгового объекта, в том числе в порядке реализации предложений или жалоб граждан.)

Реализация же предложения Ассоциации в части необходимости устранения конкурентных процедур при определении лица, которое вправе осуществлять эксплуатацию нестационарного торгового объекта, как полагает министерство, в настоящий момент (до внесения необходимых для этого изменений в федеральный закон) невозможна, поскольку приведёт к нарушению пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

С учётом изложенного, министерство частично соглашается с предложением Ассоциации об уточнении пункта 17 Порядка с учётом содержания пункта 3.2.2 Стратегии.

Администрация города Искитима полагает, что «требования, предъявляемые к порядку размещения и использования нестационарных торговых объектов, размещённых и планируемых к размещению на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках, собственность на которые не разграничена, и размещённых в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности, должны быть единообразны. В т. ч. нестационарные торговые объекты не должны размещаться на тротуарах, газонах, цветниках и прочих объектах озеленения, детских и спортивных площадках, на инженерных сетях и коммуникациях без согласования с владельцами этих сетей и коммуникаций, нестационарные торговые объекты не должны ухудшать условия проживания и отдыха населения и т. д.», в связи с чем предлагает пункт 3 после слов «Российской Федерации» дополнить словами «а также требований настоящего Порядка».

Пунктом 3 Порядка предусмотрено: «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 учётом требований, определённых законодательством Российской Федерации». Таким образом, Администрация предлагает возложить на лиц, эксплуатирующих соответствующие нестационарные торговые объекты, обязанность по соблюдению Порядка.

Министерство не может согласиться с таким предложением по следующим основаниям. Прежде всего, Порядок принят во исполнение взаимосвязанных положений части 1 и части 3 статьи 10 Закона о торговле:

«1. 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 учётом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

<...>

3. Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определённым в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

Таким образом, размещение нестационарных торговых объектов в зданиях, строениях, сооружениях и на земельных участках, находящихся в частной собственности, осуществляется без включения их в схему размещения нестационарных торговых объектов.

Кроме того, как указывалось выше, положения Порядка, касающиеся требований к размещаемым объектам, сами по себе выходят за пределы правового регулирования Порядка, однако направлены на реализацию положений нормативных правовых актов Российской Федерации. Факт их невключения в анализируемый нормативный правовой акт не освобождает соответствующих субъектов от обязанности по исполнению федеральных законов.

В этом смысле предложение Администрации направлено на включение в Порядок новых положений, выходящих за пределы его правового регулирования, которые сами по себе не могут устанавливать положения, отличающиеся от требований, установленных федеральными нормативными правовыми актами, в связи с чем не может быть поддержано министерством.

По этой же причине министерство не поддерживает предложение Администрации Тогучинского района Новосибирской области дополнить Порядок разделом, устанавливающим порядок организации развозной торговли, регулирующей отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в

связи с организацией и осуществлением развозной торговли. В случае если указанные отношения нуждаются в государственном регулировании нормативным актом Новосибирской области, это в любом случае не должно затрагивать содержание Порядка, который обладает собственным предметом правового регулирования.

В части замечания, из которого проистекает предложение Администрации, министерство не располагает достаточными сведениями для ответа по существу, в связи с чем предлагает разработчику акта рассмотреть данный вопрос и при необходимости урегулирования соответствующих правоотношений разработать соответствующий нормативный акт.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области направил несколько замечаний и предложений.

Предложение № 1 Уполномоченного состояло в дополнении пункта 8 Порядка подпунктом б: «места размещения нестационарных торговых объектов должны формироваться в том числе исходя из удобства торгового процесса и предпринимательской деятельности». В обоснование необходимости включения указанного принципа отмечается, что он вытекает из Методических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования нестационарной и развозной торговли на уровне субъектов Российской Федерации, разработанных в рамках реализации Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года, утверждённой приказом Минпромторга России от 25.12.2014 № 2733. Действительно, в разделе 3 указанных Рекомендаций (см. письмо Минпромторга России от 23 марта 2015 года № ЕВ-5999/08) указано:

«...Схема размещения — инструмент систематизации размещения объектов исходя из долгосрочных планов развития территорий и создания комфортной среды для граждан, в том числе для удобства осуществления и развития торговой деятельности, а не средство для административного сокращения количества торговых объектов и ограничения предпринимательской активности.

Следовательно, Схема должна формироваться в том числе исходя из удобства торгового процесса и предпринимательской деятельности. НТО, как и всякая другая торговля, должна тяготеть к общественным пространствам с соответствующим трафиком, а не находиться в стороне от покупателей».

Представляется, что последнее предложение приведённого фрагмента в качестве принципа значительно более конкретно, в связи с чем целесообразнее дополнять принципы, учитываемые при формировании схемы, именно таким положением. Вместе с тем, по мнению министерства, этот принцип де-факто соблюдается и в настоящий момент, в связи с чем его отсутствие в нормативном акте не затрудняет осуществление предпринимательской деятельности. При этом следует заметить, что введение предложенного подпункта, не являясь необходимым, вместе с тем направлено на недопущение ухудшения положения субъектов предпринимательской деятельности.

Замечание № 1 Уполномоченного и связанное с ним предложение № 2 касаются содержания пункта 7 Порядка в соотношении с пунктом 8 Правил

включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов, утверждённых постановлением Правительства РФ от 29.09.2010 № 772. При этом отмечается чрезмерный объём и недостаточная конкретность содержания пункта 7 Порядка по сравнению с пунктом 8 Правил, приводящая к избыточным дискреционным полномочиям органов местного самоуправления. Министерство соглашается с данным замечанием в следующей части. Во-первых, пункт 7 Порядка, действительно, не даёт представления о том, какие именно требования должны соблюдаться субъектами предпринимательской деятельности. Во-вторых, Порядок не содержит положений, которые препятствовали бы произвольному отказу в заявлении (предложении) субъекта предпринимательской деятельности о включении в схему нового объекта. При этом необходимо учитывать, что органы местного самоуправления, а также субъекты предпринимательской деятельности обязаны соблюдать федеральное законодательство, принятое в соответствии с Конституцией Российской Федерации, вне зависимости от того, содержит ли Порядок положения о необходимости соблюдения такого законодательства. Кроме того, необходимо учитывать, что пункт 4 Правил устанавливает, что заявление в органы государственной власти подаёт орган местного самоуправления. Основания, по которым последний может отклонить предложение субъекта предпринимательской деятельности относительно нового объекта нестационарной торговли, в Правилах отсутствуют. В этой связи приведённая Уполномоченным параллель между Порядком и Правилами представляется не вполне корректной.

В качестве одного из способов решения указанных проблем существующего регулирования возможна реализация предложения № 2 Уполномоченного.

Замечание № 2 Уполномоченного касается избыточных полномочий Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Новосибирской области (его территориальных подразделений), которое, в соответствии с пунктом 10 Порядка, участвует в согласовании схемы. Предлагается (предложение № 3 Уполномоченного) соответствующим образом скорректировать данный пункт (как именно, не уточняется). Как было показано выше, позиция министерства совпадает с позицией Уполномоченного, и пункт 10 Порядка следует исключить.

Замечание № 3 Уполномоченного и связанное с ним предложение № 4 связаны с выявленной Уполномоченным правоприменительной практикой, которая способствует прямому нарушению запрета на пересмотр мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция и эксплуатация которых были начаты до утверждения схемы (пункт 17 Порядка). Указанная практика состоит в том, что в случае внесения изменений в схему на согласование органов, указанных в пунктах 9, 10 Порядка, направляется схема в новой редакции, включающая уже утверждённые места

размещения.

Министерство полагает возможным указать на недопустимость нарушения пункта 17 Порядка, дублирующего положения части 6 статьи 10 Закона о торговле. При этом, как представляется, предложение № 4 Уполномоченного сводится к повторению уже существующего запрета, в связи с чем не способно решить указанную проблему. Вместо этого следует устранить процедурную причину возможного нарушения действующего законодательства.

Например, схема может быть дополнена новым столбцом, в котором указывается, начато ли строительство, реконструкция или эксплуатация соответствующего объекта. Возможные и альтернативные варианты, в частности в виде закрепления в Порядке обязанности уполномоченного органа местного самоуправления при направлении проекта схемы на согласование прямо указывать номера строк тех объектов, в отношении которых производится согласование.

Предложение № 4 Уполномоченного и связанное с ним предложение № 5 касаются срока, на который утверждается схема. Отмечается, что возможность органа местного самоуправления самостоятельно определять такой срок противоречит Рекомендациям и не способствует стабильности предпринимательской деятельности. В этой связи пункт 15 Порядка («Уполномоченный орган местного самоуправления самостоятельно определяет срок, на который утверждается Схема») предлагается изложить в следующей редакции: «15. Схема носит бессрочный характер и утверждается в течение трёх месяцев со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования».

Действительно, исходя из информации, представленной на официальном сайте Минопромторга НСО в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в Искитимском районе Новосибирской области (<http://www.minrpp.nso.ru/page/1338>) после 14 марта 2012 года объекты нестационарной торговли могут размещаться только на недвижимом имуществе, находящемся в частной собственности. Не рассматривая вопрос о соответствии федеральному закону данного конкретного случая, министерство полагает возможным заметить, что утверждение муниципальным образованием схемы на определённый срок, по истечении которого новая схема не утверждается (например, из-за невозможности согласования всех или некоторых новых объектов), может приводить к нарушению требований пункта 17 Порядка и, следовательно, части 6 статьи 10 Закона о торговле. В этой связи пункт 16, не исключающий возникновение такой ситуации, представляется необоснованно затрудняющим осуществление предпринимательской деятельности.

В этой связи министерство соглашается с замечанием. С предложением министерство, в целом, также согласно, однако представляется возможным установление и иного срока для утверждения схемы.

Замечание № 5 Уполномоченного и предложение № 6 касаются пункта 17 Порядка. Министерство выражало свою позицию по этому вопросу.

Действительно, пункт 17 Порядка не может предусматривать положения, противоречащие федеральному закону. Однако в него могут быть внесены изменения, устанавливающие дополнительные гарантии субъектов предпринимательской деятельности. К числу таких гарантий установление исчерпывающего перечня оснований для исключения из схему отнесено быть не может, потому что исключение из схемы не допускается в принципе, так как противоречит части 6 статьи 10 Закона о торговле. В этой связи министерство поддерживает замечание Уполномоченного, но не соглашается с его предложением.

4. Сведения о выявленных положениях нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

По итогам анализа были выявлены следующие положения Порядка, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской деятельности:

1. Порядок не препятствует произвольному отказу органом местного самоуправления во включении в схему новых нестационарных торговых объектов, предложенных субъектами предпринимательской деятельности.

2. Порядок не предусматривает реализацию положений пункта 3.2.2 Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года, утверждённой приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 25 декабря 2014 года № 2733, согласно которому при градостроительной необходимости освобождения места размещения нестационарного торгового объекта следует обеспечивать предоставление хозяйствующему субъекту альтернативных равноценных компенсационных мест, реализуя принцип «меняется место — сохраняется бизнес». Таким образом, не устраняется риск возникновения убытков в связи с резким изменением условий предпринимательской среды.

3. Порядок и сложившаяся практика его применения приводят к тому, что органы публичной власти или их подразделения, участвующие в согласовании схемы, не всегда знают, в отношении каких именно объектов нестационарной торговли они не могут отказать в согласовании.

4. Содержание пункта 7 Порядка не позволяет субъектам предпринимательской деятельности (в особенности субъектам малого предпринимательства) определить конкретные требования к размещению нестационарных торговых объектов в целях учёта таких требований при подаче заявлений (предложений) в орган местного самоуправления о включении в схему новых объектов.

5. Подпункт 1 пункта 8 Порядка запрещает осуществление предпринимательской деятельности посредством эксплуатации нестационарного торгового объекта на тротуаре, наличие которого не мешает нормальному движению пешеходов.

6. Подпункт 2 пункта 8 Порядка запрещает осуществление предпринимательской деятельности посредством эксплуатации нестационарного торгового объекта на инженерных сетях и инженерных коммуникациях без согласования с владельцами таких сетей и коммуникаций в тех случаях, когда из федерального нормативного правового акта такой запрет не вытекает. Кроме того, указанный подпункт обязывает субъектов предпринимательской деятельности согласовывать не только размещение нестационарного торгового объекта, но и его включение в схему, что необоснованно увеличивает срок с момента принятия субъектом решения о необходимости размещения объекта до момента его фактического размещения.

7. Пункт 10 Порядка предусматривает участие Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в процедуре согласования схем, допускающее невключение в схему по его инициативе нестационарного торгового объекта. Вместе с тем, возложение разработчиком акта на территориальное подразделение федерального министерства таких обязанностей выходит за рамки его полномочий.

8. Пункт 15 Порядка допускает ситуацию, при которой ранее утверждённая схема прекратила своё действие, а новая так и не была утверждена муниципальным правовым актом. Таким образом, вопреки запрету, установленному пунктом 17 Порядка и частью 6 статьи 10 Закона о торговле, могут вводиться фактические запреты на осуществление предпринимательской деятельности посредством эксплуатации нестационарных торговых объектов, осуществлявшейся ранее.

9. Пункт 16 Порядка предусматривает фактический запрет начала осуществления предпринимательской деятельности посредством эксплуатации нестационарного торгового объекта, если для включения такого объекта в схему необходимо третье в течение года внесение в неё изменений.

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
1	Наличие в нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации	Отсутствуют
2	Наличие в нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов,	1. Подпункт 2 пункта 8 Порядка обязывает субъектов предпринимательской деятельности согласовывать не только размещение

	<p>возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с представлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности</p>	<p>нестационарного торгового объекта, но и его включение в схему, что необоснованно увеличивает срок с момента принятия субъектом решения о необходимости размещения объекта до момента его фактического размещения.</p>
3	<p>Отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделенных правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Новосибирской области обязательных процедур</p>	<p>1. Порядок не препятствует произвольному отказу органом местного самоуправления во включении в схему новых нестационарных торговых объектов, предложенных субъектами предпринимательской деятельности. 2. Порядок и сложившаяся практика его применения приводят к тому, что органы публичной власти или их подразделения, участвующие в согласовании схемы, не всегда знают, в отношении каких именно объектов нестационарной торговли они не могут отказать в согласовании. 3. Содержание пункта 7 Порядка не позволяет субъектам предпринимательской деятельности (в особенности субъектам малого предпринимательства) определить конкретные требования к размещению нестационарных торговых объектов в целях учёта таких требований при подаче заявлений (предложений) в орган местного самоуправления о включении в схему новых объектов. 4. Пункт 10 Порядка предусматривает участие Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в процедуре согласования схем, допускающее невключение в схему по его инициативе нестационарного</p>

		<p>торгового объекта. Вместе с тем, возложение разработчиком акта на территориальное подразделение федерального министерства таких обязанностей выходит за рамки его полномочий.</p> <p>5. Пункт 15 Порядка допускает ситуацию, при которой ранее утверждённая схема прекратила своё действие, а новая так и не была утверждена муниципальным правовым актом. Таким образом, вопреки запрету, установленному пунктом 17 Порядка и частью 6 статьи 10 Закона о торговле, могут вводиться фактические запреты на осуществление предпринимательской деятельности посредством эксплуатации нестационарных торговых объектов, осуществлявшейся ранее.</p> <p>6. Пункт 16 Порядка предусматривает фактический запрет начала осуществления предпринимательской деятельности посредством эксплуатации нестационарного торгового объекта, если для включения такого объекта в схему необходимо третьё в течение года внесение в неё изменений.</p>
4	Наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	Отсутствуют
5	Отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации исполнительными органами государственной власти Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности	Отсутствуют

5. Предложения о способах устранения положений нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

В связи с изложенным министерство предлагает разработчику акта внести следующие изменения в Порядок:

1. Дополнить закрытым перечнем оснований, по которым орган местного

самоуправления, получивший от субъекта предпринимательской деятельности обращения о включении в схему нового нестационарного торгового объекта, может отказать во включении такого объекта в схему.

2. Дополнить положениями о реализации принципа «меняется место — сохраняется бизнес» таким образом, чтобы в случаях освобождения места размещения нестационарного торгового объекта по инициативе субъекта предпринимательской деятельности, а равно по соглашению такого субъекта и муниципального образования (органа местного самоуправления) в связи с существенным снижением спроса, связанным с градостроительной деятельностью в муниципальном образовании субъекту предпринимательской деятельности обязательно предоставлялась бы возможность получения места размещения с сопоставимой посещаемостью.

3. Дополнить положениями, реализация которых будет приводить к согласованию в процессе утверждения схемы только таких нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых не началась к моменту утверждению схемы. (Например, обязанностью уполномоченного органа местного самоуправления указывать органам публичной власти и их подразделениям, участвующим в согласовании схемы, порядковые номера таких объектов.)

4. Пункт 7 конкретизировать.

5. В подпункте 1 пункта 8 слово «тротуарах, » исключить.

6. Подпункт 2 пункта 8 исключить или изложить в редакции, которая не обязывает субъектов предпринимательской деятельности в случаях, не предусмотренных действующим федеральным законодательством или в соответствии с ним, осуществлять согласование размещения нестационарного торгового объекта, а также согласование включения нестационарного торгового объекта в схему.

7. Пункт 10 Порядка исключить.

8. Пункт 15 Порядка изложить в редакции, не допускающей прекращения действия ранее утверждённой схемы до момента утверждения новой схемы. (Например: «Схема действует бессрочно».)

9. Пункт 16 Порядка исключить или изложить в редакции, которая допускает максимальное объективно возможное в течение года количество изменений.

6. Предложения и замечания органов государственной власти Новосибирской области и представителей предпринимательского сообщества, независимых экспертов, участвовавших в экспертизе на проект заключения

От Главного управления МЧС России по Новосибирской области поступило письмо, согласно которому указанный орган поддерживает предложение министерства об исключении пункта 10 Порядка. При этом со ссылкой на пятилетнюю практику рассмотрения схем также отмечается: «Вследствие отсутствия на данной стадии необходимой информации о нестационарном объекте (схема размещения на топографической основе, данные о

конструктивных решениях объекта и соседних с ним зданий, строений, сооружений и т. д.), не представляется возможным дать объективную информацию по всем объектам схемы».

Администрация Маслянинского района Новосибирской области направила письмо, содержащее 4 предложения, касающиеся содержания Порядка. При этом одно из них содержит предложение о внесении ранее не анализируемых изменений в Порядок и в этой связи (как поступившее по истечении срока проведения публичных консультаций) не рассматривается, а оставшиеся три сформулированы следующим образом:

«2. Оставить в Порядке запрет на размещение нестационарных торговых объектов на тротуарах.

3. Подпункт 2 пункта 8 оставить в редакции, изложенной в Порядке (согласование размещения нестационарного торгового объекта с владельцами инженерных сетей и коммуникаций)

4. Пункт 15, 16 оставить в редакции, изложенной в Порядке (определение ОМСУ срока, на который утверждается схема и внесение изменений в схему не чаще 2 раз в год)».

Позиция министерства по каждому из перечисленных вопросов изложена в настоящем заключении. Администрация Маслянинского района Новосибирской области не приводит новых доводов, в связи с чем указанные три предложения также отклоняются.

Кроме того, соглашаясь с необходимостью внедрения принципа «меняется место — сохраняется бизнес», указанный орган отмечает, что «необходимо детально урегулировать вопрос смены места, исключив злоупотребления как со стороны бизнеса, так и со стороны ОМСУ. (Например, субъект предпринимательства отказывается освободить земельный участок, а муниципалитету необходимо осуществлять строительство газопровода на этом участке. В каком порядке будет проходить процесс освобождения участка?)»

Министерство, не рассматривая по существу приведённую ситуацию, поддерживает позицию о недопущении злоупотреблений при реализации указанного принципа, в том числе со стороны субъектов предпринимательской деятельности. Вопрос о степени детализации регулирования для достижения указанной цели, как представляется, относится к компетенции разработчика акта.

Разработчик акта предложил исключить пункт 5 предложений министерства, указав при этом следующее: «Размещение нестационарных торговых объектов на тротуарах влечёт за собой определённые пространственные неудобства. При этом считаем проводить аналогию с размещением рекламных конструкций несоизмеримым и недопустимым. Функционирование нестационарного торгового объекта подразумевает пространственную организацию торгового процесса: загрузка товара, вывоз тары и мусора, обслуживание покупателей, ожидающих своей очереди и т. д. Формулировка „размещение не препятствует нормальному движению пешеходов“ субъективная и некорректная».

Министерство полагает возможным указать следующее.

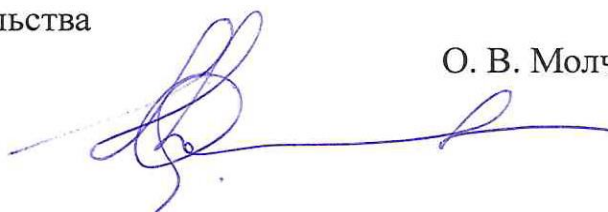
Как отмечалось выше, подпункт 4 пункта 8 Порядка устанавливает, что нестационарные торговые объекты должны размещаться с учётом обеспечения свободного движения пешеходов, то есть предусматривает запрет создания помех пешеходам при размещении указанных объектов. Следовательно, подпункт 1 того же пункта в рассматриваемой части фактически устанавливает, что — вне зависимости от того, создаёт ли нестационарный торговый объект препятствия для движения пешеходов — на тротуаре он размещаться не может. При таких обстоятельствах рассматривать указанный запрет как направленный на защиту интересов пешеходов представляется невозможным.

Министерство полагает, что пространственные неудобства «вообще» (то есть вне связи с конкретной местностью) несопоставимы с последствиями для субъектов предпринимательской деятельности и населения, вызываемыми невозможностью первых свободно осуществлять торговлю в местах, где она не приводит к созданию постоянных помех движению пешеходам, то есть обусловленных самим фактом размещения объекта. Пространственные неудобства в конкретном месте подлежат выявлению органами местного самоуправления.

Кроме того, помехи, вызываемые кратковременными действиями (вывоз мусора, привоз товара), могут создаваться также и стационарными торговыми объектами, что допустимо пунктом 9.9 Правил дорожного движения и не приводит к запрету их деятельности. Следовательно, такой запрет в отношении нестационарных торговых объектов создаёт для них дискриминационные условия осуществления предпринимательской деятельности, что противоречит пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В этой связи министерство не может согласиться с предложением разработчика акта.

Заместитель Председателя Правительства
Новосибирской области — министр



О. В. Молчанова