



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40А, тел./факс: +007 (863) 2687600, 2687601
40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel./fax: +007 (863) 2687600, 2687601
E-mail: tpp@tppro.ru www.tppro.ru

№ 665/08

«09» июня 2015 г.

Департамент
потребительского рынка
Ростовской области

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертизы проекта постановления
Правительства Ростовской области «Об утверждении положения о
размещении нестационарных торговых объектов на территории
Ростовской области»

Торгово-промышленной палатой Ростовской области в соответствии со статьей 12 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» проведена независимая экспертиза проекта постановления Правительства Ростовской области «Об утверждении положения о размещении нестационарных торговых объектов на территории Ростовской области» (далее – проект постановления).

Проектом постановления утверждается Положение о размещении нестационарных торговых объектов на территории Ростовской области (далее – Положение).

Постановление и Положение разработаны на основании Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о регулировании торговой деятельности), статьи 39³³ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) в целях установления единых требований к

размещению нестационарных торговых объектов (НТО) в связи с отсутствием правового регулирования на федеральном уровне. Положение предусматривает размещение НТО на основе договоров на размещение нестационарных торговых объектов (преамбула проекта постановления, пункт 1.1 Положения).

Договоры на размещение нестационарных торговых объектов фактически рассматриваются в качестве альтернативы договорам аренды земельных участков для размещения НТО.

Торгово-промышленная палата Ростовской области полагает, что принятие проектов постановления и Положения внесет неопределенность в правовое регулирование отношений в сфере размещения НТО, может обусловить нарушение федерального законодательства по следующим основаниям.

1. Действия Положения распространяется на отношения, связанные с размещением нестационарных торговых объектов, объектов общественного питания и объектов по оказанию бытовых услуг (пункт 1.2).

Не учитывается, что при всей схожести целевого характера регулируемых отношений, речь все же идет о разных отношениях. Понятия торговой деятельности, нестационарных торговых объектов, используемых для осуществления такой деятельности, раскрываются в пунктах 1, 6 статьи 2 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (далее – Закон о регулировании торговой деятельности).

Налоговый кодекс Российской Федерации (подп. 8, 9 пункта 2 статьи 346.26) предусматривает различные объекты организации общественного питания: имеющих зал обслуживания посетителей (рестораны, кафе, столовые и др.), не имеющих зала обслуживания посетителей (киоски, палатки, магазины (отделы) кулинарии при кафе, столовых, закусочных и другие аналогичные точки общественного питания).

В пункте 6 статьи 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) закреплено, что размещение нестационарных торговых объектов осуществляется без предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности.

Согласно пункту 1 статьи 39.36 Земельного кодекса размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов.

В соответствии с Законом о регулировании торговой деятельности (статья 10), Постановлением Правительства РФ от 29.09.2010 N 772 "Об утверждении Правил включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов", объекты общественного питания и бытового обслуживания в схему размещения НТО не включаются.

Отсюда вытекает необходимость в соответствии с уже имеющимся федеральным законодательством уточнения круга отношений, регулирование которых предполагается обеспечить посредством принятия данного постановления Правительства Ростовской области.

2. Полагаем, что необходимо концептуально отделить отношения, регулирование которых осуществляется в соответствии с законодательством о торговой деятельности, от отношений, регулируемых земельным законодательством.

Такой подход обусловлен не только существующими различиями таких отношений, но и различными правами субъекта федерации по их регулированию.

Невозможно в принципе обеспечить замену действующих договоров аренды земельных участков, на которых размещены НТО, на заключаемые договоры на размещение нестационарных торговых объектов.

Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель (статья 3 Земельного кодекса).

Закон о регулировании торговой деятельности обеспечивает правовое регулирование организации и осуществления торговой деятельности (статья 1).

Проект Положения в ряде случаев предусматривает одновременное наличие и договоров аренды земельных участков для размещения НТО, и договоров на размещение НТО (пункты 2.1, 2.2, 2.3).

Нет определенности с тем, что вообще понимается под «размещением нестационарного торгового объекта», к какой группе отношений, регулируемых Гражданским кодексом Российской Федерации, относится данный вид договоров, на чем основано право исполнительного органа субъекта федерации по регулированию таких отношений в силу отнесения Конституцией Российской Федерации регулирования гражданских правоотношений к исключительной компетенции федерального центра.

3. Проект постановления исходит из того, что муниципальные образования до настоящего времени не смогли определиться с условиями и порядком реализации изменений земельного законодательства, объемом своих прав и обязанностей по закреплению, оформлению прав на землю при размещении НТО. Проблемы федерального законодательства и предполагается устранить посредством принятия данного постановления.

Представляется, что основания для такого вывода отсутствуют. Действующее законодательство уже предоставляет муниципальным образованиям необходимые полномочия по размещению НТО, включая оформление права на землю.

Как уже отмечалось, Земельный кодекс закрепляет, что размещение нестационарных торговых объектов осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов без предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности (пункт 6 статьи 39.33, пункт 1 статьи 39.36).

Поскольку предоставление земельных участков для размещения НТО не допускается, органы муниципальных образований не имеют права заключать договоры аренды земли и предоставлять землю по таким договорам. Аренда любого имущества неизбежно связана с его предоставлением арендатору (статьи 260, 606 Гражданского кодекса Российской Федерации). Закон не допускает различного толкования.

Любой нестационарный торговый объект согласно Закону о регулировании торговой деятельности представляет собою временное сооружение, не связанное прочно с земельным участком.

То есть речь идет о физическом объекте, который хотя и не связан прочно с землей, но размещаемый на земле.

Как следует из Постановления Правительства РО от 19.07.2012 N 663 "Об утверждении Порядка разработки и утверждения органами местного самоуправления схемы размещения нестационарных торговых объектов", разработка и принятие схемы размещения НТО означает, что муниципальные образования уже определились с местом (адрес), площадью участка, количеством размещаемых НТО, сроками размещения, специализацией (назначением) объектов.

Собственнику НТО для его размещения в месте, указанном в схеме, то есть в месте, указанном муниципалитетом, необходимо получить права на землю.

Муниципалитет, утвердив схему, добровольно принял на себя обязательство такие права предоставить.

Следовательно, у собственника (владельца) НТО в силу закона возникает право требовать оформления прав на землю под НТО, а у муниципалитета – обязанность предоставить право использования земли.

Как уже отмечалось, Закон о регулировании торговой деятельности не может затрагивать вопросы порядка и условий оформления прав на землю для размещения НТО, поскольку они относятся к сфере регулирования земельного законодательства.

Земельный кодекс без каких-либо неопределенностей установил необходимость использования земель публичных субъектов для размещения НТО, включенных в схему размещения (статьи 39.33, 39.36).

Следовательно, утвердив схему размещения объектов нестационарной торговли, муниципальные образования одновременно приняли на себя и обязанности по обеспечению возможности собственниками (владельцами) НТО размещать такие объекты на публичных землях.

Пункт 3 статьи 39.36 Земельного кодекса предоставил право субъектам федерации устанавливать порядок и условия размещения нестационарных объектов только применительно к объектам, виды которых установлены правительством (Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 N 1300).

Правительство Ростовской области должно утвердить порядок размещения подземных линейных сооружений, объектов водопровода, канализации, линий электропередач.

Дополнительное правовое регулирование субъектом федерации размещения НТО не требуется, поскольку все необходимые требования и условия уже установлены схемой размещения НТО.

4. Следует учитывать, что согласно статье 132 Конституции, ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют управление муниципальной собственностью, включая земельные участки.

Право муниципальной собственности аналогично по содержанию праву государственной или частной собственности, его защита гарантирована Конституцией.

Субъект федерации в отсутствие прямо установленных законом оснований не может ограничивать любым способом муниципальные образования в реализации их прав на муниципальное имущество.

5. На данный момент неопределенность может вызывать только вопрос с оформлением права на землю под НТО.

Представляется, что сложности также не должны возникать. Поскольку специальных распоряжений об отводе земли не требуется, предоставление земельного участка (земли) не производится, отношения между органом муниципального образования и собственником (владельцем) НТО могут оформляться договором использования земли по целевому назначению – для размещения НТО, указанного в схеме.

6. Согласно подпункту 7 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (платность использования земли). В соответствии с пунктом 1 статьи 65 Земельного кодекса формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Отсюда следует, что федеральный закон не предусматривает возможность установления государственными или муниципальными органами платы за использование земли для размещения НТО.

Также необходимо учитывать, что ни государственные, ни муниципальные органы никаких действий по размещению НТО не осуществляют.

Предусматриваемая возможность взимания платы за размещение НТО, по сути, представляет собой скрытую форму платежа за использование земли.

Торгово-промышленная палата Ростовской области полагает, что проблема с размещением НТО в значительной степени обусловлена отсутствием понимания самой цели размещения таких объектов.

Размещение НТО производится не для развития бизнеса на определенной территории, даже не для обеспечения занятости, а для покрытия ежедневных потребностей населения и организаций в товарах.

Обеспечение доступности товаров для населения выступает в качестве одной из основных задач органов муниципальных образований (пункт 2 статьи 1, пункт 2 статьи 6 Закона о регулировании торговой деятельности).

Внесенные в Земельный кодекс изменения значительно упрощают решение этой задачи муниципальными образованиями, но при этом исключают платность использования земли под объектами нестационарной торговли.

В связи с этим можно допустить, что проблема оформления права землепользования для размещения НТО создана искусственно, обусловлена не несовершенством или пробелами законодательства, а попыткой отдельных муниципальных органов (должностных лиц) любыми путями сохранить разрешительный порядок отвода земли и платность землепользования.

Принятие рассматриваемых проектов постановления и положения обусловит возникновение еще больших проблем, усиление административного давления на бизнес, создание условий для коррупционных проявлений, повлечет за собою фактическое возложение ответственности за нарушение федерального законодательства не на муниципальные органы, а на Правительство Ростовской области.

Президент
Торгово-промышленной палаты
Ростовской области



Н.И.Присяжнюк