

Методические рекомендации

по совершенствованию правового регулирования нестационарной и развозной торговли на уровне субъектов Российской Федерации

Рекомендуемые изменения (далее – изменения) призваны внести прозрачность и единообразие в общие принципы регулирования субъектами Российской Федерации сегмента нестационарной торговли (или мелкорозничной торговли).

Изменения подготовлены с учетом позиции общественных объединений предпринимателей, хозяйствующих субъектов, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поступивших в Минпромторг России в процессе обсуждения информационного письма от 27 января 2014 г. № ЕВ-820/08.

Необходимость данных изменений была также выявлена в рамках проведения прокурорского надзора (контроля). Данные изменения коррелируют с политикой, вырабатываемой Министерством экономического развития Российской Федерации, в сфере устранения существующих излишних барьеров в области ведения бизнеса.

Целью изменений является устранение пробелов в федеральном регулировании, которые, по общему мнению участников рынка, препятствуют развитию малого торгового бизнеса на цивилизованных, долгосрочных и прозрачных началах и создают почти неограниченные возможности для злоупотреблений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Основные положения предлагаемых изменений:

1. Уточнение терминологии и приведение ее в соответствии с современными требованиями рынка.

- введение понятия мелкорозничной торговли – торговой деятельности, осуществляемой с использованием нестационарных торговых объектов, мобильных торговых объектов, а также развозная и разносная торговля, и торговля на ярмарках, праздничных и иных разовых массовых мероприятиях;
- разделение торговых объектов, не являющихся объектами недвижимости, и торговой деятельности вне капитальных магазинов, на:
 - нестационарные торговые объекты (далее – НТО)¹ – торговые объекты, не являющиеся объектами недвижимости, представляющие из себя сооружения или конструкции без колес и без функции постоянного перемещения:
 - некапитальные торговые объекты – сооружения, не являющиеся объектами недвижимости, используемые для предпринимательской

¹ Хозяйствующий субъект вправе изменить типа объекта (для павильонов и киосков) без изменения его площади и внешнего облика

торговой деятельности, устанавливаемые или возводимые на длительный срок, демонтаж которых невозможен без причинения им такого ущерба, в результате которого теряются свойства объекта;

- **киоски и торговые автоматы** - небольшие (до 20 кв.м.) торговые объекты без зала обслуживания покупателей, используемые для предпринимательской торговой деятельности, хотя и занимающие определенное место на длительный срок, но переносимые на другое место посредством технических средств без потери их свойств и качеств;
- **постоянно действующие лотки, уличные холодильники для мороженого и прохладительных напитков (не на колесах), сезонные кафе, конструкции для продажи плодоовощной продукции при стационарных магазинах, временные конструкции и площадки** – торговые объекты, представляющие из себя легкие, в том числе сборно-разборные конструкции с возможностью неоднократного использования в разных местах, используемые субъектами предпринимательской деятельности;

○ **мобильные торговые объекты:**

- **объекты развозной торговли**– торговые объекты на колесах (на базе автомобиля, прицепа, велосипеда), предназначенные для неограниченного количества перемещений в пределах срока своей амортизации и технических характеристик и работы в разных местах:
 - **мобильные торговые объекты на базе транспортных средств** – поставленные на учет в установленном порядке ТС, специально оборудованные для торговой деятельности (автомагазины, автолавки, автокафе, автоцистерны, автоприцепы);
 - **мобильные торговые объекты, приводимые в движение мускульной силой человека** – велосипеды.

- **торговую деятельность без использования торгового объекта** – торговлю с рук – вид торговой деятельности, когда торговля ведется исключительно с рук или с использованием простейших приспособлений, которые торгующий держит в руках, или на себе и т.д. (с корзиной, сумкой, иным подобным приспособлением и пр.).

2. Закрепление в законодательстве субъектов Российской Федерации всех вариантов юридического оформления размещения нестационарных торговых объектов и осуществления развозной торговли:

- **договор аренды земельного участка** – предпочтительный вариант, если земельный участок уже сформирован и договор заключен, а также если оформление земельного участка возможно по градостроительным нормам;
- в случае нового размещения павильонов более 100 кв.м. или этажностью выше одного этажа оформление договора аренды земельного участка

обязательно;

- **договор на размещение (эксплуатацию) нестационарного торгового объекта**

Данная форма допускается как альтернатива договору аренды земельного участка для киосков, павильонов, торговых автоматов, сезонных кафе, бахчевых развалов, елочных базаров и прочих объектов, являющихся сооружениями, не демонтируемыми и не вывозимым с места по итогам торгового дня, а также для лотков сезонного и круглогодичного размещения (постоянно размещаемым на одном и том же месте).

Договор на размещение оформляется также в случаях, когда градостроительные нормы и нормы земельного законодательства не позволяют формирование земельного участка и предоставление его в аренду.

При оформлении договора на размещение объекта указывается конкретное место его размещения.

- **уведомление об осуществлении развозной торговли с использованием мобильных торговых объектов (автомагазинов, автокафе, автолавок, автоцистерн и пр.).**

В данном случае конкретное место (места) дислокации мобильных объектов не указывается.

Общим условием работы является соблюдение действующих ПДД. Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов вправе определить дополнительные зоны, где допускается функционирование мобильных торговых объектов – механических транспортных средств исходя из особенности соответствующих территорий.

3. Установление прозрачных правил и требований к формированию и изменению Схемы размещения НТО как инструмента развития малого торгового бизнеса в соотношении с долгосрочными планами по развитию территорий городов и муниципальных образований:

- **схема размещения применяется только для собственно НТО (см. п. 1).** Развозная и разносная торговля осуществляются не на основании Схемы размещения.
- **Схема размещения носит бессрочный характер;**
- **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.

- **общий принцип формирования и изменения Схемы размещения – обеспечение**

развития малых форматов торговли и недопущение сокращения торговых объектов приоритетных (социально значимых) специализаций;

- **в Схему размещения подлежат включению все НТО, функционировавшие не менее одного года по состоянию на 1 января 2015 года на основании договоров аренды земельных участков, иных договоров, разрешений, решений и документов в соответствии с правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;**
- **субъекты Российской Федерации утверждают технические требования к размещению новых НТО (далее – Требования к размещению) – четкие и прозрачные правила, где и какого типа НТО можно размещать исходя из противопожарных правил, норм и правил по безопасности дорожного движения и антитеррористической безопасности. Соответственно, хозяйствующие субъекты, желающие начинать торговый бизнес или развивать существующий, подают заявки на включение выбранных ими мест в Схему исходя из Требований к размещению.**

Требования к размещению не могут быть сформулированы так, чтобы невозможно было получить место в исторически сложившихся (то есть удобных как для потребителей, так и для хозяйствующих субъектов) местах осуществления торговли в нормальном с точки зрения торгового процесса месте.

Наличие стационарных магазинов и иных торговых объектов не может являться препятствием для размещения НТО, если имеются соответствующие запросы хозяйствующих субъектов.

Утверждение Требований к размещению и внесение в них изменений не могут повлечь пересмотр мест размещения уже функционирующих НТО, установленных на законных основаниях.

- **Схема размещения подлежит дополнению новыми местами:**
 - по инициативе хозяйствующих субъектов при наличии запросов от них на открытие новых торговых объектов или
 - по инициативе органов местного самоуправления для развития экономики территорий, торгового предпринимательства и повышения обеспеченности территорий торговыми объектами, в том числе по результатам мониторинга состояния развития торговли.
 - По инициативе физического или юридического лица, являющегося собственником, арендатором или пользователем земельного участка, на кортом предполагается размещение торгового объекта.

Новые места при этом подбираются исходя из Требований к размещению НТО (см. выше).

- **Внесение изменений в Схему размещения в части исключения мест размещения объектов не может повлечь за собой прекращение прав на размещение до предоставления компенсационного места и легальных оснований размещения на нём.**
- **размещение НТО на земельных участках, находящихся в собственности либо аренде физических или юридических лиц, допускается по договору с собственником (арендатором) земельного участка при условии соблюдения**

целевого назначения и разрешенного использования земельного участка и градостроительного законодательства (если назначение земельного участка допускает установку и эксплуатацию НТО).

Проект внешнего вида объекта подлежит согласованию с органами местного самоуправления.

Включение НТО в Схему размещения в данном случае осуществляется в уведомительном порядке.

- **Не допускается невключение в Схему мест размещения НТО, предлагаемых хозяйствующими субъектами, а также исключение из Схемы существующих объектов по соображениям нецелесообразности их функционирования;**
- **Схема размещения, а также изменения и дополнения Схемы подлежат публичному обсуждению с участием жителей и предпринимательского сообщества.**

4. Закрепление принципа «меняется место – сохраняется бизнес» для обеспечения возможности предпринимателю без потерь продолжать бизнес, если место размещения его НТО требуется для целей развития территории.

Суть данного принципа – если место размещения НТО требуется для развития территории, то об этом заблаговременно уведомляется хозяйствующий субъект и ему, по согласованию с ним, предоставляется равноценное компенсационное место. Для реализации данного принципа:

- **субъекты Российской Федерации утверждают четкие и исчерпывающие случаи, когда место размещения НТО требуется изъять для нужд развития территории (а не для нужд частных лиц), а также процедуры принятия подобных решений.**

О принятии этих решений должно быть заблаговременно (не менее, чем за 1 год) опубликовано и сообщено хозяйствующему субъекту с предложением подобрать компенсационные места в соответствии с Требованиями к размещению НТО (см. выше).

- **субъекты Российской Федерации утверждают правила предоставления компенсационных мест. Компенсационные места хозяйствующие субъекты подбирают самостоятельно исходя из Требований к размещению НТО. Органы местного самоуправления обязаны также предложить хозяйствующему субъекту альтернативные варианты, равноценные по месту расположения, трафику, платы за размещение и прочим характеристикам.**
- **договоры и иные документы, оформленные на прежнее место размещения, должны быть переоформлены соответствующим органом власти на компенсационное место.**

5. Внешний вид НТО. Субъектами Российской Федерации устанавливаются нормативные требования к внешнему облику НТО, включающие, при необходимости, чертежи, колористические паспорта и иную техническую документацию, необходимую для того,

чтобы любой производитель соответствующих конструкций мог их изготовить.

- Указанные требования должны исходить из следующего:
 - i. удобства и функциональности осуществления торговой деятельности (удобства как для хозяйствующего субъекта, так и для потребителя);
 - ii. возможности использования типового серийного торгового оборудования, имеющегося на рынке, широко распространенных материалов;
 - iii. минимизации расходов хозяйствующего субъекта, простоты оформления;
 - iv. неприменения вновь утверждаемых требований к ранее согласованным объектам до истечения 10 лет;
 - v. возможности смены (модернизации) внешнего облика НТО не чаще чем один раз в 10 лет без замены конструктивных элементов (только модернизация внешнего оформления).
- Субъектами Российской Федерации предусматриваются правила контроля за соблюдением установленных требований к внешнему облику НТО.

6. Специализация НТО, объектов розничной торговли. Приоритетные (социально значимые) товарные специализации

- социально значимыми товарными специализациями при осуществлении нестационарной торговли считается торговля продуктами питания, в том числе сельскохозяйственной продукцией, а также распространение печатной продукцией (когда 80% и более от количества всех предлагаемых к продаже товаров (услуг) от их общего количества, представленных на витринах, прилавках, выставленных на продажу в визуально доступных для покупателя местах, составляет товары одной из обозначенной товарной группы, для торговли печатной продукцией – не менее 50%).
- нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления перечень социально значимых товарных специализаций может быть расширен исходя из специфики и потребностей соответствующих территорий;
- особую поддержку органов власти должны получить организации потребительской кооперации, хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность социально значимыми товарами, обслуживающие посредством мобильных торговых объектов на базе транспортных средств (автолавки, автомагазины) отдаленные, труднодоступные, малонаселенные сельские пункты;
- субъекты Российской Федерации и муниципальные образования принимают программы развития малого и среднего торгового бизнеса социально значимых специализаций на соответствующих территориях, а также потребительской кооперации. В рамках данных программ предусматриваются меры инфраструктурной поддержки малого торгового бизнеса социально значимыми специализациями, в том числе бесплатное либо льготное предоставление мест для размещения НТО, а также, в исключительных случаях, субсидирование части затрат на осуществление торговли в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах;
- товарная специализация указывается в Схеме размещения и в Договорах:

- на основании заявления хозяйствующего субъекта (если место размещения подобрано хозяйствующим субъектом);
- в решении органа местного самоуправления (если место размещения НТО включено в Схему по инициативе органа местного самоуправления для последующего выставления на торги).
- Специализация мобильного торгового объекта указывается в уведомлении об осуществлении развозной торговли.

7. Общие правила оформления договорных отношений на размещение НТО и разрешений

- **Обеспечение стабильности прав хозяйствующих субъектов:** при желании предпринимателя продолжать работу и выполнении им всех условий договорные отношения на размещение (функционирование) его объекта подлежат пролонгированию неограниченное количество раз. Торги и иные формы отбора в данном случае не проводятся.

Если место требуется для развития территории – применяется принцип «меняется место – сохраняется бизнес».

- **сроки действия договоров на размещение НТО должны составлять не менее 7 лет с правом пролонгации неограниченное число раз (см. выше).**

Ранее заключенные договоры, в том числе договоры аренды земельных участков, должны подпадать под действие данных Изменений в части прав хозяйствующих субъектов на пролонгацию договорных отношений

- **в случае смерти индивидуального предпринимателя права по договору (разрешению) могут передаваться по наследству, если наследником также является индивидуальный предприниматель.** Это заложит основы создания твердого и предсказуемого семейного малого бизнеса;
- **в субъектовом нормативном правовом акте указываются исчерпывающие основания для досрочного расторжения договоров или аннулирования разрешений, которые могут быть смягчены либо конкретизированы (без усиления) законами субъектов Российской Федерации:**
 - i. невнесение платы за размещение НТО более, чем за 3 месяца;
 - ii. увеличение площади объекта более, чем на 10% без соответствующего согласования;
 - iii. неосуществление деятельности в течение 3 месяцев.
- **законами субъектов Российской Федерации устанавливаются штрафы за нарушения правил размещения и осуществления торговой деятельности с использованием НТО, мобильных торговых объектов;**
- **нормы в части условий договоров, ключевых принципов (пролонгация, «меняется место – сохраняется бизнес» и пр.) являются нормами прямого действия, имеющими обратную силу, даже если условиями ранее заключенных договоров между хозяйствующими субъектами и органами власти предусмотрено**

иное.

8. Введение платности размещения (эксплуатации) НТО в бюджет как общего принципа использования публичного пространства.

- плата устанавливается в виде ежемесячных или ежеквартальных платежей (для постоянной деятельности), либо в виде разового платежа (для торговли на разовых торговых мероприятиях – уличных гуляниях, праздниках, фестивалях и пр.);
- **размер платы определяется:**
 - i. в случае возникновения права на размещение НТО **на торгах** – по результатам торгов. Стартовые цены – 80% от ставок, по которым места распределяются без торгов;
 - ii. в случае возникновения права на размещение НТО **без торгов** – по ставкам, утверждаемым субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по территориальному принципу с дифференциацией по типу торгового объекта и специализации в виде фиксированной суммы;
- **размер платы подлежит пересмотру не чаще одного раза в год (1 января), с предварительной, не менее чем за 3 месяца, публикацией изменений, в размере не более индекса инфляции**

9. Правила занятия новых мест размещения НТО.

Новые места для размещения НТО подбираются и включаются в Схему исходя из Требований к размещению НТО (см. п. 3).

Инициаторами включения новых мест в Схему могут выступать как хозяйствующие субъекты для начала/расширения бизнеса, ассоциации или объединения предпринимателей, так и органы местного самоуправления для решения социальных и экономических задач.

- Если место для размещения НТО подобрано по инициативе органа местного самоуправления, то предоставление места размещения объекта производится по результатам торгов в форме конкурса или аукциона.
- Если место для размещения НТО предложено самими хозяйствующими субъектами (их объединениями), то применяется следующий порядок:
 - в официальном издании органа местного самоуправления публикуется информация о предстоящем предоставлении права на размещение НТО. Если в течение 1 месяца не поступает иных заявок, то договор заключается с заявителем. Если есть иные заявки – проводятся торги (в форме конкурса или аукциона);
 - имеет смысл ввести правило, что данным порядком (без торгов) могут воспользоваться только хозяйствующие субъекты, зарегистрированные на территории муниципального образования (вариант – субъекта Российской Федерации) как мера поддержки именно местного малого предпринимательства;
 - в случае, когда размещение НТО производится на основании договора

аренды земельных участков, предоставление земельного участка осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации;

- Для гарантии гражданам Российской Федерации права на занятие предпринимательской деятельности (права на самозанятость) предусмотреть право индивидуальным предпринимателям (ИП) и членам крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ) устанавливать НТО без торгов со следующими условиями:
 - i. место размещения подбирается заявителем исходя из Требований к размещению НТО (п. 3);
 - ii. одному ИП предоставляется право на установку только одного НТО в пределах муниципального образования по месту его жительства (регистрации);
 - iii. члену КФХ предоставляется право на установку одного НТО в пределах одного муниципального образования
 - iv. по указанной льготе могут быть размещены НТО только следующих специализаций:
 - 1. для ИП – только НТО социально значимых специализаций (см. п. 6);
 - 2. для членов КФХ – только НТО, где основным ассортиментом (более 70% от количества наименований) является продукция КФХ и сельскохозяйственная продукция;
 - v. по указанной льготе могут размещаться только киоски, лотки, павильоны площадью до 20 кв.м.
- Размещение НТО без торгов в любом случае осуществляется за плату в бюджет муниципального образования.

10. Электроэнергия и коммунальные ресурсы

Органы местного самоуправления обязаны оказывать хозяйствующим субъектам содействие в легальном подключении НТО к электроэнергии.

Мобильные торговые объекты на базе транспортных средств – автомагазины, автолавки, автокафе и пр. – должны иметь автономное электроснабжение. Органы местного самоуправления в населенных пунктах должны принять меры и программы по обеспечению мест осуществления мобильной торговли точками подключения к электроэнергии и принять все необходимые процедуры по использованию данных точек подключений.

11. Особенности осуществления развозной торговли

- особенности осуществления развозной торговли устанавливаются постановлениями Правительства Российской Федерации с учетом следующих основных принципов:
 - i. развозная торговля не относится к нестационарной торговле и не включается в Схему размещения НТО;
 - ii. развозная (мобильная) торговля посредством специализированных транспортных средств осуществляется в местах, допускаемых Правилами

дорожного движения (ПДД), а также в дополнительных зонах, где допускается функционирование мобильных торговых объектов — механических транспортных средств исходя из особенности соответствующих территорий, определенных органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

iii. хозяйствующий субъект должен иметь мобильный торговый объект, соответствующий установленным требованиям, и уведомить о своем намерении осуществлять развозную торговлю на территории определенного субъекта Федерации, заполнив установленную форму;

iv. хозяйствующий субъект должен определиться с одной из узких специализаций:

Мясо и мясная продукция, Молоко и молочная продукция, Хлеб, хлебобулочные и кондитерские изделия, Цветы, Печатная продукция, Быстрое питание (готовая еда), Овощи-фрукты, Рыба и морепродукты, Продукты, Непродовольственные товары. При этом последние две специализации целесообразны в сельской местности и городах, где население менее 300 тысяч человек.