

Информация для цитирования:

Эйриян Г. Н. Использование публичных земель или земельных участков для размещения нестационарных торговых объектов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. Вып. 2(60). С. 215–230. DOI: 10.17072/1995-4190-2023-60-215-230.

Eyrian G. N. *Ispol'zovanie publichnykh zemel' ili zemel'nykh uchastkov dlya razmeshcheniya nestatsionarnykh torgovykh ob'ektov* [The Use of Public Lands or Land Plots for the Placement of Non-Stationary Retail Facilities]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2023. Issue 2(60). Pp. 215–230. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2023-60-215-230.

УДК 347.252

DOI: 10.17072/1995-4190-2023-60-215-230

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗЕМЕЛЬ
ИЛИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ
НЕСТАЦИОНАРНЫХ ТОРГОВЫХ ОБЪЕКТОВ**

Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс»

Г. Н. Эйриян

Пермский государственный национальный исследовательский университет

E-mail: grazhdanskoe.pravo@gmail.com

Поступила в редакцию 28.02.2023

Введение: развитие законодательства в сфере нестационарной торговли в целом и регламентация использования публичных земель или земельных участков для размещения нестационарных торговых объектов (НТО) в частности уже длительное время находятся в поле зрения законодателя. В указанных целях было разработано несколько законопроектов, которые были в дальнейшем отклонены. Итогом поиска модели правового регулирования использования публичных земель или земельных участков для размещения НТО стало дополнение Земельного кодекса (ЗК) РФ главой V.6. В целях регламентации анализируемых отношений законодатель предусмотрел оригинальную конструкцию беститульного использования публичных земель или земельных участков, которая до сих пор не получила однозначной оценки как со стороны исследователей, так и со стороны правоприменителей. **Цель:** научно-теоретическое обоснование необходимости регламентации анализируемых отношений в рамках земельного законодательства на основе гражданско-правового договора аренды. **Методы:** общенаучные (метод формальной и диалектической логики; методы сравнения, описания, интерпретации) и частнонаучные (формально-юридический, метод грамматического, исторического, систематического, логического и телеологического толкования правовых норм) методы познания. **Результат:** отношения по размещению НТО на публичных землях или земельных участках необоснованно, по мнению автора, выведены из-под действия ЗК РФ. Регламентация указанных отношений в Федеральном законе от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» не только не позволила упростить порядок и условия использования публичных земель или земельных участков для размещения НТО, но и оказалась практически нереализуемой. В настоящее время порядок и условия размещения НТО на публичных землях или земельных участках главным образом регламентируются субъектами РФ, акты которых допускают вариативность оформления

© Эйриян Г. Н., 2023



отношений в указанных случаях. Вопреки положениям п. 1 ст. 39.36 ЗК РФ, отношения по размещению НТО на публичных землях или земельных участках опосредуются не схемой размещения, а договором на размещение НТО или аренды. Сравнив указанные договоры, автор не нашел оснований для квалификации договора на размещение НТО в качестве отдельного (нетипизированного) вида договора. С учетом изложенного, регулирование анализируемых отношений, по мнению автора, должно осуществляться в рамках ЗК РФ путем предоставления земельных участков, их частей, а также земель в аренду.

Ключевые слова: беститульное использование земель и земельных участков; нестационарный торговый объект; киоск; павильон; договор на размещение нестационарного торгового объекта; аренда земельных участков

THE USE OF PUBLIC LANDS OR LAND PLOTS FOR THE PLACEMENT OF NON-STATIONARY RETAIL FACILITIES

The paper was prepared with information support from the legal reference system 'ConsultantPlus'

G. N. Eyrian

Perm State University

E-mail: grazhdanskoe.pravo@gmail.com

Received 28 Feb 2023

Introduction: the development of legislation in the field of non-stationary retail trade in general and the use of public lands or land plots for the placement of non-stationary retail facilities (NSRFs) in particular have long been under the attention of the legislator. Several bills were drafted for this purpose, which, however, were subsequently rejected. The search for a model of legal regulation of the use of public lands or land plots for the placement of NSRFs resulted in supplementing the Land Code of the Russian Federation with Chapter V.6. To regulate the relations in question, the legislator introduced an original construction of titleless use of public lands or land plots, which has not yet received an unambiguous assessment from both researchers and law enforcers. **Purpose:** to provide scientific and theoretical substantiation of the need to regulate the analyzed relations within the framework of land legislation on the basis of a civil contract of lease. **Methods:** general scientific methods (method of formal and dialectical logic; methods of comparison, description, interpretation) and special scientific methods (formal legal; grammatical, historical, systematic, logical, and teleological interpretation of legal norms). **Result:** relations on the placement of NSRFs on public lands or land plots are, according to the author, unreasonably excluded from the scope of the Land Code of the Russian Federation. The regulation of these relations in Federal Law No. 381-FZ 'On the Basic Principles of State Regulation of Trading Activities in the Russian Federation' not only did not simplify the procedure and conditions for using public lands or land plots for the placement of NSRFs but turned out to be practically unrealizable. Currently, the procedure and conditions for the placement of NSRFs on public lands or plots are mainly regulated by the constituent entities of the Russian Federation, whose acts allow for variability in the legal formalization of relations in these cases. Contrary to the provisions of Item 1 of Article 39.36 of the Land Code of the Russian Federation, the relations on the placement of NSRFs on public lands or land plots are mediated not by the scheme of placement, but by a contract for an NSRF placement or lease. Comparing these contracts, the author finds no grounds for classifying the contract for the placement of an NSRF as a separate type of contract (non-typed contract). Given the above, the regulation of the relations in question should be carried out under the Land Code of the Russian Federation by providing land plots, their parts as well as lands for lease.

Keywords: titleless use of lands and land plots; non-stationary trade object; kiosk; pavilion; contract for the placement of a non-stationary trade object; lease of land.

Введение

По общему правилу, использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, связано с их предоставлением или установлением сервитута, публичного сервитута. Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ Земельного кодекса (ЗК) РФ был дополнен главой V.6 «Использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута». В указанной выше главе ЗК РФ предусмотрены различные случаи и основания для использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (далее также – публичных земель или земельных участков), без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута.

В настоящее время в рамках главы V.6 ЗК РФ законодатель предусмотрел следующие основания для использования публичных земель и земельных участков: *разрешение* уполномоченного органа (п. 2 ст. 39.33), *схема* размещения нестационарных торговых объектов (п. 1 ст. 39.36), *договор* на установку и эксплуатацию рекламной конструкции (п. 2 ст. 39.36), *схема* размещения гражданами гаражей, являющихся некапитальными сооружениями, либо стоянок технических или других средств передвижения инвалидов вблизи их места жительства на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 1 ст. 39.36-1).

Использование публичных земель и земельных участков, урегулированное в главе V.6 ЗК РФ, может быть поименовано как *легальное беститульное использование*, поскольку такие отношения, с одной стороны, являются законными, а с другой – не предполагают наличия у пользователя земельного участка (земли) предусмотренного законом титула. На последнее

обстоятельство обратило внимание Минэкономразвития РФ, пояснив, что именно наличие у лица разрешения на использование земельных участков (договора на установку рекламных конструкций, схемы размещения торговых объектов) позволяет ему использовать земельный участок без принятия со стороны органов государственной власти или органов местного самоуправления решения о предоставлении земельных участков или заключения с указанными органами каких-либо договоров².

Размещение нестационарных торговых объектов (далее – НТО) является одним из случаев использования публичных земель и земельных участков без их предоставления и установления сервитута, публичного сервитута. В соответствии с пунктом 1 статьи 39.36 ЗК РФ размещение НТО на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»³ (далее – Закон о торговле). При этом ни в ЗК РФ, ни в Законе о торговле вопросы о порядке и условиях размещения НТО на публичных землях и земельных участках не урегулированы, что обуславливает необходимость анализа современного состояния и перспектив развития земельного законодательства в указанной сфере.

1. Задумка законодателя и ее фактическая реализация

Буквально из положений пункта 1 статьи 39.36 ЗК РФ следует, что схемы размещения НТО достаточно для использования публичных земель или земельных участков для указанной цели. Данный подход к использованию пуб-

² О платности использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без их предоставления и установления в отношении них сервитута в случаях, предусмотренных подпунктом 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Письмо Минэкономразвития России от 14 окт. 2016 г. № Д23и-4886. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации: Федер. закон от 28 дек. 2009 г. № 381-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1, ст. 2.

¹ О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. 1), ст. 3377.

личных земель или земельных участков для размещения НТО не только идет вразрез с существующей системой оснований возникновения прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности (п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ), но и практически не реализуем.

Как правило, схема размещения НТО на землях или земельных участках, находящихся в публичной собственности, содержит адресные ориентиры, вид, специализацию, размер площади места размещения, период размещения нестационарного торгового объекта. Например, в соответствии с пунктом 1.4.18 Порядка разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденного Постановлением Правительства Пермского края от 28.11.2017 №966-п, схема – это «документ, состоящий из текстовой и графической частей, определяющий места размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования Пермского края и содержащий сведения о виде, площади, адресных ориентирах, периоде размещения, специализации объекта, собственнике земельного участка, здания, строения, сооружения, на (в) котором расположен нестационарный торговый объект, статусе нестационарного торгового объекта»¹. Порядок и условия размещения НТО на земельных участках (землях), находящихся в государственной или муниципальной собственности, в схеме не регламентируются. В юридической литературе обоснованно замечено, что схема размещения НТО на землях или земельных участках, находящихся в публичной собственности, обезличена, в ней не определены права и обязанности публичного органа и пользователя земельного участка [7, с. 182].

С учетом отмеченных обстоятельств некоторые авторы не без оснований приходят к следующему выводу: «Если признавать Схему основанием для использования земельного участка без предоставления земельного участка и установления сервитута, то при отсутствии детализации конкретного пользователя любой, кто поставит свой павильон на месте, которое имеется в Схеме, в том числе путем “рейдерских захватов” бизнеса, будет являться законным пользователем земельного участка, пре-

доставленного Схемой. Такое толкование идет вопреки идее, изложенной в пп. 6 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ» [7, с. 182].

Иной взгляд на порядок размещения НТО на публичных землях или земельных участках у Р. А. Тараданова, по мнению которого «для нестационарных торговых объектов формой сделки является акт о включении их в схему размещения нестационарных торговых объектов» [8].

Следует заметить, что не только исследователи, но и правоприменители по-разному определяют значение схемы размещения НТО. Так, например, Департамент недвижимости Минэкономразвития России считает, что «наличие информации об НТО в схеме размещения НТО, утвержденной в установленном порядке, является достаточным основанием для размещения такого НТО на земельном участке, находящемся в публичной собственности. Принятие дополнительных актов (в том числе органами местного самоуправления) о разрешении на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях размещения НТО в указанном порядке, ЗК РФ не предусмотрено»².

Верховный Суд РФ не квалифицирует схему размещения НТО на землях или земельных участках, находящихся в публичной собственности, в качестве достаточного основания для возникновения права на размещение НТО, что косвенно следует из ряда его определений. Так, например, Судебная коллегия по административным делам ВС РФ в Определении от 12.12.2018 № 48-АПГ18-30 указала, что «федеральное законодательство не регулирует вопросы порядка и условий размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не регламентирует основания и форму юридического оформления прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нестационарных торговых объектах, на использование земель или земельных участков в соответ-

¹ Постановление Правительства Пермского края от 28 нояб. 2017 г. №966-п [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Обзор вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер (утв. Минэкономразвития России) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствии с правилами, установленными главой V.6 Земельного кодекса Российской Федерации, равно как не устанавливает запрет на возможность определения такого порядка и не исключает оформление прав, в том числе посредством заключения договора»¹.

Данная позиция находит свое отражение в деятельности нижестоящих судов. Так, Арбитражный суд Республики Башкортостан от 2 марта 2022 г. по делу № А07-4334/2021 указал, что из положений действующего законодательства не следует, что реализация права на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется лишь на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов, исключая при этом оформление в установленном законом порядке права пользования земельным участком. Схема размещения нестационарных торговых объектов не содержит информации о конкретных нестационарных торговых объектах или субъектах хозяйственной деятельности и не закрепляет права конкретных субъектов на места, указанные в этой схеме. Суд обоснованно резюмировал, что схема определяет потенциальную возможность размещения нестационарного торгового объекта в каком-либо месте, однако не предусматривает, что такой объект в названном месте должен быть размещен именно указанным конкретным индивидуальным предпринимателем или обществом².

Проанализировав законодательство, правоприменительную практику, мы пришли к следующим выводам. Во-первых, на федеральном уровне отношения по использованию публичных земель и земельных участков для размещения НТО практически не регламентированы. Закрепленный в главе V.6 ЗК РФ подход к указанным отношениям не позволяет регламентировать их на практике. Данное обстоятельство является причиной активного, изначально не планируемого нормотворчества субъектов РФ. Отметим, что данная практика получила под-

держку со стороны ВС РФ. В частности, в деле об оспаривании отдельных положений Закона Удмуртской Республики от 5 октября 2018 г. № 61-РЗ «О размещении нестационарных торговых объектов на территории Удмуртской Республики» Судебная коллегия по административным делам ВС РФ определила, что вопросы порядка и условий размещения НТО на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в части, не урегулированной федеральными законами, регулируются законодательством субъектов Российской Федерации³.

Во-вторых, если законодатель планировал упростить порядок использования публичных земель и земельных участков для размещения НТО, то он явно не достиг своей цели. Проанализированные нами нормативные правовые акты субъектов РФ свидетельствуют о том, что, как правило, в указанных выше случаях основанием использования публичных земель и земельных участков служит договор, заключаемый по результатам торгов. И лишь в некоторых случаях, предусмотренных нормативно, допускается заключение договора без проведения торгов. Так, например, в городе Москве осуществление торговой деятельности с использованием нестационарного торгового объекта, не включенного в установленном порядке в схему размещения нестационарных торговых объектов (далее – схема размещения), и в отсутствие действующего договора на осуществление торговой деятельности (оказание услуг) в нестационарном торговом объекте или договора на размещение нестационарного торгового объекта не допускается⁴. Схожие правила установлены и в ряде других субъектов РФ⁵.

³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17 сент. 2019 г. № 43-АПА19-9 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Абз. 2 п. 2 Порядка разработки, утверждения и изменения схемы размещения нестационарных торговых объектов и их размещения (приложение 1 к Постановлению Правительства Москвы от 3 февр. 2011 г. № 26-ПП «О размещении нестационарных торговых объектов, расположенных в городе Москве на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности» (ред. от 13.07.2021). URL: <https://www.mos.ru>.

⁵ См., например: Закон Санкт-Петербурга от 8 апр. 2015 г. № 165-27 (ред. от 14.05.2021) «О размещении нестационарных торговых объектов»; Постановление Правительства Свердловской области от 14 марта 2019 г. № 164-ПП

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12 дек. 2018 г. № 48-АПГ18-30 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 2 марта 2022 г. по делу № А07-4334/2021. URL: <https://sudact.ru>.

В-третьих, включение в ЗК РФ главы V.6 привело к параллельному существованию двух договоров – аренды и на размещение НТО – в отношении одного и того же круга общественных отношений. Отсутствие в ЗК РФ прямого упоминания о запрете аренды в целях размещения НТО толкуется в настоящее время как дозволение заключать данный договор в рассматриваемых случаях.

Так, в Ростовской области размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется на основании договора аренды земельного участка или на основании договора о размещении нестационарного торгового объекта (далее – договор о размещении). Случаи, когда размещение нестационарных торговых объектов осуществляется на основании договора аренды земельного участка или на основании договора о размещении, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления¹. Схожие правила установлены также в городе Магадане².

Вариативность оформления отношений при размещении НТО поддерживает ВС РФ, который в одном из споров указал, что у арендатора нет оснований занимать публичный земельный участок «в отсутствие действующего договора аренды земельного участка либо договора на размещение НТО»³.

Итак, правоприменительная практика внесла значительные коррективы в замысел законодателя в части регламентации использования

публичных земель и земельных участков для размещения НТО. Итоговая модель регулирования анализируемых отношений, по сути, включает в себя те подходы к размещению НТО, которые сложились к моменту включения главы V.6 в ЗК РФ: договор аренды земельного участка, а также допускаемый в качестве альтернативы договор на размещение НТО. Последний из указанных договоров использовался в ряде муниципальных образований⁴ до реформирования земельного законодательства в части размещения НТО, хотя и не был предусмотрен федеральным законодательством.

2. Проект Федерального закона № 351695-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”»

Примерно в то же время, когда разрабатывались положения главы V.6 ЗК РФ, в Государственную Думу ФС РФ был внесен проект Федерального закона № 351695-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”» (далее – проект Федерального закона № 351695-6). В соответствии с указанным законопроектом Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» планировалось дополнить статьей 10.1 «Особенности порядка заключения договоров на установку и эксплуатацию нестационарных торговых объектов»⁵.

Необходимость внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» обосновывали отсутствием правовой регламентации порядка и условий заключения договоров

«Об утверждении Порядка размещения нестационарных торговых объектов на территории Свердловской области»; Постановление администрации города Тулы от 18 марта 2021 г. № 456 «О размещении нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования город Тула». URL: <https://docs.cntd.ru>

¹ Постановление Правительства Ростовской области от 18 сент. 2015 г. № 583 «О некоторых вопросах, связанных с размещением нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена». URL: <https://docs.cntd.ru>.

² Порядок размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования «Город Магадан», утв. Постановлением мэрии города Магадана от 5 окт. 2016 г. № 3006. URL: <https://docs.cntd.ru>.

³ Определение от 9 марта 2021 г. по делу № А71-19540/2019. URL: <https://sudact.ru>.

⁴ См., например: Порядок заключения и досрочного прекращения действия договора на размещение нестационарных объектов мелкорозничной сети, утв. Постановлением Администрации г. Перми от 24 нояб. 2006 № 2317 «Об упорядочении размещения объектов мелкорозничной сети на территории города Перми» (утратил силу). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Проект Федерального закона № 351695-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

на установку и размещение таких объектов. При этом разработчики проекта Федерального закона № 351695-6 акцентировали внимание на том, что «нормы земельного законодательства не могут регламентировать в полной мере данные отношения в связи со спецификой самих нестационарных торговых объектов, не являющихся недвижимым имуществом и, следовательно, не имеющих прочной связи с земельным участком»¹.

Заметим, что в соответствии с проектом Федерального закона № 351695-6 основанием использования чужого земельного участка для размещения НТО являлась не схема, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 39.36 ЗК РФ, а договор на установку и эксплуатацию нестационарного торгового объекта с собственником земельного участка, на котором располагается нестационарный торговый объект, собственником здания, строения, сооружения, в котором располагается нестационарный торговый объект, либо с лицом, уполномоченным собственником такого имущества, в том числе с арендатором.

Проект Федерального закона № 351695-6 был отклонен². Несмотря на это, критические замечания, высказанные на стадии его обсуждения, заслуживают внимания и могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства в анализируемой нами сфере. Многие замечания касались прежде всего проектируемого договора на установку и эксплуатацию нестационарного торгового объекта. В частности, Правительство РФ, Правовое управление Аппарата ГД ФС РФ в своих заключениях обоснованно указывали на невозможность определить, что является предметом договора на установку и эксплуатацию нестационарного торгового объекта, а также каковы права и обязанности сторон договора³.

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление ГД ФС РФ от 18 янв. 2017 г. № 768-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 4, ст. 612.

³ Официальный отзыв Правительства РФ на проект Федерального закона № 351695-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”»; Заключение ПУ Аппарата ГД ФС РФ по проекту Федерального закона № 351695-6 № «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного

По мнению Комитета ГД ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, «предлагаемый вид договора не имеет индивидуально определенного предмета и объекта договора, позволяющего выделить его как отдельный (уникальный). Предлагаемая авторами новелла по сути является совокупностью отдельных правовых норм гражданского законодательства (ст. 447, 448, 449, гл. 34 Гражданского кодекса Российской Федерации), регулирующих правоотношения при заключении договора аренды на торгах»⁴.

Комитет ГД ФС РФ по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству среди прочих замечаний обратил внимание на отсутствие ясности в вопросе о соотношении норм земельного законодательства и законодательства о торговой деятельности (в предлагаемой законопроектом редакции) в части платы за пользование землей и платы по договору на установку и эксплуатацию НТО. Указанный выше Комитет справедливо заметил, что, заключая договор на установку и эксплуатацию нестационарного торгового объекта, владелец НТО будет осуществлять фактическое использование этого земельного участка. В силу части 1 статьи 65 ЗК РФ определено, что «использование земли в Российской Федерации является платным»⁵.

Особо отметим заключение Комитета ГД ФС РФ по земельным отношениям и строительству, который подчеркнул, что в ЗК РФ (ст. 34⁶) урегулирован порядок предоставления земельных участков, находящихся в государст-

регулирования внешнеторговой деятельности в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Заключение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по проекту Федерального закона № 351695-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Заключение Комитета по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству на проект Федерального закона № 351695-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Утратила силу с 1 марта 2015 г. в соответствии с ФЗ от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

венной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством. Данное обстоятельство, по нашему мнению, является важным, поскольку ставит под сомнение отрицание возможности регламентировать отношения по размещению НТО в земельном законодательстве. Данный Комитет также акцентировал внимание на имеющихся в судебной практике «случаях, когда собственники нестационарных торговых объектов, не являющихся недвижимым имуществом, имеют намерение на приобретение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей размещения и эксплуатации нестационарных торговых объектов, в том числе указывая на то, что такие объекты являются недвижимостью»¹. В целях совершенствования земельного законодательства, урегулирования процедуры размещения НТО, формирования единой правоприменительной практики Комитет ГД ФС РФ по земельным отношениям и строительству предложил на законодательном уровне установить возможность размещения таких объектов без принятия решений о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Обобщая замечания и предложения, высказанные в ходе обсуждения проекта Федерального закона № 351695-6, мы можем заключить следующее. Во-первых, отказ от традиционного подхода к возникновению прав на публичные земельные участки путем введения «беститульного режима» их использования в случае размещения НТО – основная идея указанного проекта – не был аргументирован должным образом. Из текста пояснительной записки к проекту не ясно, в чем заключается «недостаточность» земельного законодательства в части размещения НТО и как это может быть компенсировано в рамках Закона о торговле. Во-вторых, в проекте сформулирована идея о введении в законодательство новой договорной конструкции, именуемой договором о размещении НТО, однако положения проекта не позволяют дифференцировать данный договор от договора аренды.

Заметим, что основу как сложившегося подхода к размещению НТО на публичных землях или земельных участках, так и отклоненного проекта Федерального закона № 351695-6 составляет спорный, на наш взгляд, замысел по регулированию использования публичных земельных участков или земель для размещения НТО за рамками земельного законодательства с использованием договорной конструкции, не поименованной в ГК РФ. Закономерным следствием реализации такого подхода стало достаточно быстрое обнаружение на практике проблем, обсуждаемых во время работы над проектом Федерального закона № 351695-6, к которым в том числе относятся отраслевая характеристика отношений по размещению НТО и правовая квалификация договора на размещение НТО.

3. Отраслевая принадлежность отношений по размещению НТО на публичных землях или земельных участках

Существует как минимум две причины, по которым следует внести ясность в вопрос об отраслевой принадлежности норм о порядке и условиях размещения НТО на публичных землях или земельных участках. Первая причина заключается в необходимости определить принципы, которыми следует руководствоваться при регламентации указанных отношений и, соответственно, при разрешении соответствующей категории споров. Вторая же касается решения вопроса о разграничении полномочий между РФ и ее субъектами в сфере использования публичных земель или земельных участков для размещения НТО.

По мнению Минэкономразвития России, «определение условий размещения НТО (в том числе наличие/отсутствие преимущественного права на заключение нового договора о размещении НТО на новый срок; предоставление права на размещение НТО по результатам торгов; установление платы за такое размещение и пр.) выходит за рамки регулирования отношений, возникающих в области использования земель или земельных участков»².

¹ Заключение Комитета по земельным отношениям и строительству по проекту федерального закона № 351695-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Обзор вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер (утв. Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»..

Иную позицию занимает ВС РФ, который неоднократно обоснованно констатировал, что размещение объектов, перечисленных в статье 39.33 ЗК РФ, является одним из способов использования земель¹. Следовательно, указанные отношения являются земельными, а вопросы определения порядка и условий размещения НТО на публичных землях или земельных участках входят в предмет земельного права.

При отраслевой квалификации отношений по размещению НТО следует помнить, что земля выполняет, по крайней мере, три важнейших функции: служит средством производства в сельском и лесном хозяйстве; используется как пространственный (территориальный) базис для размещения объектов, искусственно созданных человеком; поддерживает экологическое равновесие [4, с. 17]. Очевидно, что в случае размещения НТО земля (независимо от того, образован ли земельный участок) фактически выполняет функцию пространственного (территориального) базиса. Отношения по размещению НТО являются земельными и формально, что следует из положений статьи 39.33 ЗК РФ.

Представляется, что проблема отраслевой квалификации обусловлена внутренней противоречивостью реализованного в действующем законодательстве подхода к размещению НТО на публичных землях или земельных участках. С одной стороны, и формально, и фактически указанные отношения являются земельными, а с другой – их регламентация осуществлена в Законе о торговле (п. 1 ст. 39.36 ЗК РФ). В соответствии с частью 3 статьи 1 названного Закона сферу его применения составляют отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности, а также отношения, возникающие между хозяйствующими субъектами при осуществлении ими торговой деятельности. Земельные отношения, даже если они и возникают в связи с эксплуатацией торговых объектов, не входят в сферу регулирования указанного закона. В этой связи не ясно, почему отношения по использованию земельных

участков (земель) для эксплуатации НТО «вынесены» за рамки земельного законодательства. Представляется, что отказ от регламентации анализируемых отношений в земельном законодательстве должен иметь в своей основе очень веские аргументы.

Важно подчеркнуть, что Закон о торговле игнорирует отраслевую специфику земельных отношений. Это приводит к тому, что земельные отношения, возникающие при размещении нестационарных торговых объектов на земельных участках (землях), находящихся в публичной собственности, «растворяются» в отношениях по организации и осуществлению торговой деятельности, а следовательно, «растворяются» и принципы их регулирования. Указанный изъян, являющийся следствием предметной несогласованности земельного законодательства и законодательства о торговой деятельности в регламентации анализируемых отношений, отчасти компенсируется правовыми позициями ВС РФ и нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

Так, на практике спорным оказался вопрос о возмездности размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В 2016 году Минэкономразвития РФ заявило, что использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута во всех случаях, предусмотренных статьей 39.33 Земельного кодекса, осуществляется бесплатно².

Принципиально иную позицию по данному вопросу занял ВС РФ, обоснованно указав следующее: «Договор на размещение на государственных или муниципальных землях соответствующего объекта и договор аренды земельного участка имеют схожую правовую природу, поскольку оба связаны с отношениями по использованию земель. Следовательно, использование земли по договору на размещение объекта без предоставления земельного участка не

¹ Апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ: от 12 апр. 2018 г. № 58-АПГ18-4, от 28 февр. 2018 г. № 2-АПГ18-1 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О платности использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без их предоставления и установления в отношении них сервитута в случаях, предусмотренных подпунктом 6 пункта 1 статьи 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: Письмо Минэкономразвития России от 14 окт. 2016 г. № Д23и-4886. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

может иметь в вопросе платы иное правовое регулирование, чем это предусмотрено статьей 65 ЗК РФ, в соответствии с которой одной из форм платы за использование земли является арендная плата. Иное ставило бы в неравное положение участников данных правоотношений. При этом размещение нестационарных торговых объектов, являясь одним из способов использования земельных участков, предполагается платным, поскольку иное не предусмотрено ни федеральным законом, ни законом субъекта Российской Федерации»¹.

Практика внесла коррективы и в другую «особенность» размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках (землях), находящихся в публичной собственности. В настоящее время оно осуществляется, как правило, на основании договора, заключенного по результатам аукциона, а не схемы, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 39.36 ЗК РФ. Таким образом, договор на размещение НТО, как и договор аренды публичного земельного участка, по общему правилу, заключается с применением конкурентных процедур.

Анализ типовых форм договора на размещение НТО ряда субъектов РФ свидетельствует о том, что свое отражение в них находят и такие принципы земельного законодательства, как принцип целевого использования, приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий. Например, достаточно явно принципы земельного законодательства проявляют себя при анализе прав и обязанностей сторон, закрепленных в Форме договора на размещение нестационарного торгового объекта Санкт-Петербурга². Так, в соответствии с пунктом 3.2.2 предприниматель обязан использовать НТО и место размещения НТО исключительно в

соответствии с целью, указанной в договоре. Кроме того, при использовании места размещения НТО необходимо соблюдать установленные требования водоохранного, природоохранного законодательства, законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия, законодательства Российской Федерации об электроэнергетике (п. 3.2.11). В случае если место размещения НТО полностью или частично расположено в охранной зоне, установленной в отношении объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, необходимо обеспечивать допуск представителей собственников указанных объектов или представителей организаций, осуществляющих их эксплуатацию, к таким объектам в целях обеспечения их безопасности (3.2.12). В пункте 3.2.13 договора на размещение НТО специально оговаривается, что предприниматель обязан использовать расположенную в пределах места размещения НТО землю вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговую полосу), водоохранную зону, прибрежную защитную полосу в соответствии с требованиями земельного и водного законодательства, а также не ограничивать доступ граждан к береговой полосе.

Возложение указанных выше обязанностей на лиц, использующих публичные земли или земельные участки для размещения НТО, вполне обоснованно и законно, поскольку, как было отмечено выше, эти отношения по своей правовой природе являются земельными.

Отраслевая квалификация отношений по использованию публичных земель или земельных участков для размещения НТО в качестве земельных имеет важное значение и при решении вопроса о полномочиях субъектов РФ в указанной сфере. Если квалифицировать данные отношения как «неземельные», то возникает проблема обоснования законности их регламентации на уровне субъектов РФ. В юридической литературе справедливо замечают, что возможность урегулирования вопросов нестационарной торговли нормами регионального законодательства представляется сомнительной с точки зрения соответствия Конституции РФ, пункт «о» статьи 71 которой относит к исключительному ведению Российской Федерации гражданское законодательство, к предмету регулирования которого преимущественно и относятся общественные отношения в сфере нестационарной тор-

¹ Апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ: от 12 дек. 2018 г. № 48-АПГ18-30; от 24 окт. 2018 г. № 47-АПГ18-5; Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14 нояб. 2018 г. № 9-АПГ18-13 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Форма договора на размещение нестационарного торгового объекта: Приложение № 6 к Административному регламенту Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по принятию решения о заключении договора на размещение нестационарных торговых объектов без проведения аукциона в местах, определенных схемой размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга или государственная собственность на которые не разграничена, а также по заключению указанных договоров. URL: <https://docs.cntd.ru/document/350276035>.

говли (договор розничной купли-продажи, представительство и др.) [6, с. 171].

В случае квалификации отношений по использованию публичных земель или земельных участков для размещения НТО в качестве земельных обозначенной выше проблемы нет, поскольку в соответствии со статьей 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей (п. «в»), земельное законодательство (п. «к») относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно части 3 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹ субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. Аналогичное правило было установлено и в первоначальной редакции Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»².

4. Правовая квалификация договора на размещение НТО на публичных землях или земельных участках

Один из спорных вопросов, связанных с регламентацией отношений по использованию публичных земель или земельных участков для размещения НТО, касается правовой природы договора на размещение НТО. Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в своем заключении на один из законопроектов³ обоснованно указал, что «договор на размещение нестационарного торгового объекта может

быть гражданско-правовым договором определенного вида, либо являться смешанным (состоять из элементов договоров определенного вида) и, следовательно, подпадать под соответствующее правовое регулирование Гражданского кодекса Российской Федерации, а может быть непоименованным договором, и тогда в отношении такого договора правила о других договорах по аналогии неприменимы»⁴.

Как показывает анализ научной литературы и правоприменительной практики, в настоящее время единого подхода к квалификации договора на размещение НТО нет. Так, например, Е. Ю. Гаевская, О. В. Вагина считают, что соглашение о размещении НТО по своей правовой природе не является аналогом договора аренды, а представляет собой новый вид гражданско-правового договора [1, с. 42–43].

Т. В. Ефимцева, В. И. Петров считают, что договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, а также договоры на размещение временных сооружений и нестационарных торговых объектов не являются ни договорами аренды, ни иными договорами, предусматривающими переход права владения и пользования в отношении государственного либо муниципального имущества [2].

Искаженной «моделью» аренды именует анализируемые нами отношения Р. Р. Кузьмин [5].

Оригинальную позицию по рассматриваемому вопросу занимает А. Е. Кирпичев, по мнению которого договор о размещении нестационарного торгового объекта относится к управленческо-предпринимательским обязательствам [3]. При этом он отмечает, что управленческо-предпринимательские отношения в силу своей направленности являются организационными правоотношениями, а цель (кауза) таких обязательств является неимущественной. Рассуждая о возможности и пределах применимости положений гражданского законодательства к управленческо-предпринимательским обязательствам, А. Е. Кирпичев полагает, что анализируемые

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 28.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 1), ст. 8973.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021, с изм. от 14.07.2022) // Там же. 1999. № 42, ст. 5005.

³ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”» и статью 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)» (подготовлен Минпромторгом России) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Экспертное заключение по проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации”» и статью 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 26 сент. 2016 г. № 157-3/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отношения носят властный характер и регулируются публичными нормами [3].

Разные подходы к квалификации договора на размещение НТО демонстрируют суды. К примеру, в решении Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-34174/2021 от 9 сентября 2021 г. суд указал следующее. Правовая природа договора на право размещения НТО совершенно иная, нежели правовая природа договора аренды или любого другого договора, предполагающего переход права владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества. Договор на право размещения НТО является подтверждением права на осуществление торговой деятельности (оказание услуг) в месте, установленном Схемой. В результате суд отказал истцу в удовлетворении требования о возобновлении договора на размещение НТО на неопределенный срок, полагая, что к спорным отношениям не применим пункт 2 статьи 621 ГК РФ.

Схожую позицию занял Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области и по другому делу, дополнительно указав, что «договор на право размещения нестационарного торгового объекта не является договором аренды, договором безвозмездного пользования, договором доверительного управления имуществом либо договором, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества»¹.

Оригинальную позицию в части квалификации договора на размещение НТО занял Арбитражный суд Республики Татарстан. Так, в рамках дела № А65-10793/2021 суд, установив, что между сторонами по результатам торгов был заключен договор купли-продажи на размещение НТО общественного питания, квалифицировал его в качестве смешанного договора. В частности, суд указал, что «...заключенный между сторонами договор является по своей правовой природе смешанным договором, содержащим в себе элементы договора купли-продажи (оплата фиксированной договорной цены за предоставленное право) и договора аренды в части предоставления территориально обособленной торговой точки для раз-

мещения нестационарного торгового объекта»². Изложенную выше позицию не поддержала вышестоящая судебная инстанция. Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд указал, что «квалификация судом первой инстанции спорного договора, как содержащего элементы договора аренды, является ошибочной. Такой договор не относится к поименованным в Гражданском кодексе РФ видам и типам договоров, а представляет правоотношение по предоставлению хозяйствующему субъекту ограниченного блага, в рамках отношений власти и подчинения, но с использованием выработанных в частном праве средств: договора, торгов. Гражданское законодательство применимо к таким обязательствам только в части общих положений обязательственного права»³.

Иной подход к квалификации договора на размещение НТО у Тринадцатого арбитражного апелляционного суда, который в одном из дел постановил следующее. Правоотношения сторон, возникшие из договора на размещение нестационарного торгового объекта (НТО), соответствуют обязательству, возникшему из договора аренды, и в части, не противоречащей условиям договора, регулируются правилами главы 34 ГК РФ⁴. Кассационная инстанция подчеркнула, что на основании договора на размещение НТО у Общества возникли право пользования соответствующим земельным участком в указанных в договоре целях и обязанность вносить плату за такое пользование, в связи с чем к отношениям сторон применимы положения гражданского законодательства об аренде⁵. ВС РФ полностью поддержал позицию нижестоящих судов по данному спору⁶.

Представляется, что при квалификации договора на размещение НТО следует исходить из того, что он так же, как и договор аренды, является договором, предусматривающим пе-

¹ Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28 апр. 2021 г. по делу № А56-118342/2020. URL: <https://sudact.ru>.

² Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 8 авг. 2021 г. по делу № А65-10793/2021. URL: <https://sudact.ru>.

³ Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 окт. 2021 г. по делу № А65-10793/2021. URL: <https://sudact.ru>.

⁴ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 авг. 2020 г. № 13АП-5229/2020 по делу № А56-166683/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11 нояб. 2020 г. № Ф07-12763/2020 по делу № А56-166683/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 1 марта 2021 г. № 307-ЭС21-181 по делу № А56-166683/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

реход права владения и пользования публичным земельным участком (землей) на возмездной основе. В то же время следует признать, что в случае заключения договора на размещение НТО пользование земельным участком (землей) носит половинчатый характер. Отсутствие титула на земельный участок лишает лицо, эксплуатирующее НТО, возможности пользоваться им в качестве недвижимой вещи, т. е. совершать сделки, которые, например, может совершать в отношении публичного земельного участка его арендатор. Однако данное обстоятельство не может служить основанием для квалификации договора на размещение НТО в качестве отдельного вида договора, с учетом того что в рамках договора аренды можно установить запрет на совершение сделок в отношении арендуемого земельного участка¹.

Представляется, что договор на размещение НТО не может быть квалифицирован в качестве нетипизированного договора и по той причине, что круг его объектов шире по сравнению с договором аренды. Вопрос допустимости заключения договора аренды земель будет рассмотрен ниже. Здесь же отметим, что объект договора на размещение НТО, именуемый «местом размещения НТО», кроме земной поверхности не имеет иного физического субстрата. С точки зрения земельного законодательства «место размещения НТО» – это земельный участок, его часть или земли.

Возможно, подмена объектов земельного законодательства «местом размещения НТО», как и в целом регламентация анализируемых отношений вне земельного законодательства, была продиктована желанием законодателя пресечь практику по приватизации земельных участков, занятых НТО, путем создания на них объектов недвижимости. В отличие от земельного участка «место размещения НТО» является оборотоспособным объектом.

5. Перспективы развития законодательства в сфере использования публичных земель или земельных участков для размещения НТО

В настоящее время законодательный процесс, направленный на совершенствование правового регулирования использования публич-

ных земель или земельных участков для размещения НТО, продолжается. Правительством Российской Федерации внесен на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации проект Федерального закона № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации” и статью 28 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)»². Планируется установить на федеральном уровне требования к организации розничной торговли с использованием НТО, в том числе особенности договора на размещение НТО без предоставления земельного участка и установления сервитута.

В Пояснительной записке к законопроекту № 601732-7 никак не аргументируется необходимость регламентации использования публичных земель или земельных участков для размещения НТО вне земельного законодательства и невозможность использования применительно к указанным отношениям договора аренды. Представляется, что законопроект № 601732-7 характеризуется тем же существенным концептуальным недостатком, что и иные проекты, связанные с размещением НТО, а именно обособление регулирования отношений по поводу размещения и использования торговых объектов в Законе о торговле, исключение их из-под действия ЗК РФ и в значительной мере из-под действия ГК РФ³.

² Проект Федерального закона № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации” и статью 28 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 05.12.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Экспертное заключение по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации” и статью 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 26 сент. 2016 г. № 157-3/2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ Срок аренды при этом должен быть менее 5 лет (п. 9 ст. 22 ЗК РФ).

Очевидно, что отношения по использованию публичных земель или земельных участков для размещения НТО носят межотраслевой характер. Это требует соблюдения предметной согласованности норм различных отраслей законодательства при установлении правил их регламентации. На наш взгляд, анализируемые отношения по своей правовой природе являются земельными, а договор на размещение НТО – гражданско-правовым договором аренды. Отмеченные обстоятельства должны в обязательном порядке учитываться при разработке правил по размещению НТО на публичных землях или земельных участках. С учетом сказанного полагаем, что рассматриваемые отношения должны быть регламентированы в главе V. 1 ЗК РФ путем предоставления земельных участков в аренду. Недопущение со стороны лица, эксплуатирующего НТО, совершения таких действий, как возведение объектов недвижимости, приватизация земельного участка, передача его третьим лицам по договору, вполне могут быть сформулированы как условия (особенности) договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Отметим, что в литературе предложен иной подход к совершенствованию законодательства в части размещения НТО на публичных землях или земельных участках. В частности, Р. Р. Кузьмин полагает необходимым исключить главу V.6 ЗК РФ и дополнить соответствующими изменениями главу 36 ГК РФ, главу V.5 ЗК РФ, а также принять в соответствии с ними подзаконные нормативные правовые акты в целях решения задач, поставленных при введении «исключаемой» главы [5]. При этом автор не объясняет, почему использование публичных земельных участков для размещения НТО должно быть безвозмездным.

При обсуждении вопросов, связанных с дальнейшим совершенствованием законодательства в анализируемой нами сфере, имеет смысл остановиться на позиции Минпромторга России, сформированной им еще в 2015 году. По мнению указанного ведомства, в законодательстве субъектов Российской Федерации необходимо закрепить все варианты юридического оформления размещения нестационарных торговых объектов и осуществления развозной торговли. Минпромторг России считает, что договор аренды земельного участка является предпочтительным вариантом в том случае,

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 свыше одного этажа оформление договора аренды земельного участка обязательно.

Что касается договора на размещение (эксплуатацию) нестационарного торгового объекта, то данная форма, по мнению Минпромторга России, 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 вывозимыми с места по итогам торгового дня, а также для лотков сезонного и круглогодичного размещения (постоянно размещаемых на одном и том же месте). Договор на размещение оформляется также в случаях, когда градостроительные нормы и нормы земельного законодательства не позволяют формировать земельный участок и предоставлять его в аренду¹.

Отличительной чертой представленной выше позиции является вариативность юридического оформления размещения НТО на публичных землях или земельных участках. При этом необходимость закрепления в законодательстве субъектов РФ всех вариантов юридического оформления размещения НТО не обосновывается, за исключением случая, когда формирование земельного участка не происходит. В этой связи необходимо отметить два момента. Во-первых, не ясно, какой цели отвечает разнообразие вариантов оформления отношений по размещению НТО, и, во-вторых, представляется спорным безусловное исключение земель из числа объектов аренды. На наш взгляд, есть смысл отойти от буквальных формулировок статьи 22 ЗК РФ и статьи 607 ГК РФ и допустить возможность заключения договора аренды публичных земель при соблюдении требования, изложенного в пункте 3 статьи 607 ГК РФ. В соответствии с последним, в договоре аренды должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить имущество,

¹ Письмо Минпромторга России от 23 марта 2015 г. № ЕВ-5999/08 «О направлении Методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по совершенствованию правового регулирования нестационарной и развозной торговли на уровне субъектов Российской Федерации»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. При этом для индивидуализации земель в целях размещения НТО можно по аналогии использовать пункт 3 статьи 39.33 ЗК РФ, а именно указывать в договоре координаты характерных точек границ территории. Подчеркнем, что таким же способом устанавливается местоположение границ земельного участка (ч. 8 ст. 22 ФЗ от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹). С учетом изложенного выше индивидуализированная часть земли в отношении размещения НТО может быть охарактеризована как квазиучасток, а не как территория.

Таким образом, независимо от объекта использования земли (земельный участок, его часть) отношения по размещению НТО могут быть урегулированы в рамках договора аренды.

Заключение

В настоящее время порядок и условия размещения НТО на публичных землях или земельных участках в основном определяются региональными нормативными правовыми актами, хотя федеральное законодательство прямо не предусматривает регламентацию указанных вопросов на уровне субъектов Российской Федерации. Данное обстоятельство явилось следствием закрепления в федеральном законодательстве практически нереализуемой идеи о размещении НТО на публичных землях или земельных участках на основании схемы размещения НТО в соответствии с Законом о торговле (п. 1 ст. 39.36 ЗК РФ).

Основанием использования публичных земель или земельных участков в случае размещения НТО служит договор на размещение НТО, как правило, заключаемый по результатам торгов. Отсутствие в ЗК РФ прямого запрета на заключение договора аренды является причиной его параллельного применения в анализируемых случаях. Подчеркнем, что ни в специальной литературе, ни в правоприменительной практике до сих пор не выработан единообразный подход к правовой квалификации договора на размещение НТО. На наш взгляд, данный договор не может быть квалифицирован в качестве отдельного, самостоятельного вида договора.

Представляется, что дальнейшее развитие законодательства в сфере использования публичных земель или земельных участков для размещения НТО должно осуществляться в рамках ЗК РФ путем предоставления земельных участков, их частей, а также земель в аренду. Условия (особенности) договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для размещения НТО могут включать в себя запрет на возведение объектов недвижимости, приватизацию земельного участка, а также передачу его третьим лицам по договору.

Библиографический список

1. *Гаевская Е. Ю., Вагина О. В.* Особенности использования земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, без их предоставления и установления сервитута // Бизнес, Менеджмент и Право. 2018. № 3. С. 42–44.
2. *Ефимцева Т. В., Петров В. И.* Некоторые аспекты правового статуса органов местного самоуправления в конкурентной среде на товарных рынках Российской Федерации // Конкурентное право. 2021. № 1. С. 22–25
3. *Курпичев А. Е.* Предпринимательские обязательства в публичном секторе экономики: монография. М.: РГУП, 2017. 276 с
4. *Красов О. И.* Земельное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 560 с.
5. *Кузьмин Р. Р.* Использование земли без предоставления и установления сервитута как фиктивная категория. Ее влияние на вещное право // Хозяйство и право. 2022. № 6. С. 53–61.
6. *Лукашова А. С., Егорова М. А.* Некоторые правовые проблемы регулирования нестационарной торговли в России // Россия и мир в поисках новых решений: экономика, право, гуманитарные науки: докл. науч.-практ. конф. М.: Междунар. ин-т экономики и права, 2017. С. 168–174.
7. *Ступин К. М.* Право пользования земельным участком на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов (пп. 6 п. 2 ст. 39.33 Земельного Кодекса РФ) через призму массового отравления «Боярышником» в Иркутске // Современные проблемы правотворчества и правоприменения: материалы Всерос. студ. науч.-практ. конф. / отв. ред. С. И. Сулова. Иркутск: Изд-во Иркутского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2018. С. 180–185.
8. *Тараданов Р. А.* Право «безучастного землепользования», или О природе и потенциальных проблемах применения норм главы V.6 ЗК РФ // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 1. С. 44–51.

¹ О государственной регистрации недвижимости: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 20.10.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.12.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Gaevskaya E. Yu., Vagina O. V. *Osobennosti ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov, nakho-dyashchikhsya v gosudarstvennoy i munitsipal'noy sobstvennosti, bez ikh predostavleniya i ustanovleniya servituta* [Specific Features of Using State and Municipal Land Plots Without Granting Them and Establishing Servitude]. *Biznes, menedzhment i pravo – Business, Management and Law*. 2018. Issue 3. Pp. 42–44. (In Russ.).
2. Efimtseva T. V., Petrov V. I. *Nekotorye aspekty pravovogo statusa organov mestnogo samoupravleniya v konkurentnoy srede na tovarnykh rynkakh Rossiyskoy Federatsii* [Some Aspects of the Legal Status of Local Self-Government Authorities in the Competitive Environment in Commodity Markets of the Russian Federation]. *Konkurentnoe pravo – Competition Law*. 2021. Issue 1. Pp. 22–25. Access from the legal reference system 'ConsultantPlus'. (In Russ.).
3. Kirpichev A. E. *Predprinimatel'skie obyazatel'stva v publichnom sektore ekonomiki* [Entrepreneurial Commitments in the Public Sector of the Economy: a monograph]. Moscow, 2017. 276 p. Access from the legal reference system 'ConsultantPlus'. (In Russ.).
4. Krassov O. I. *Zemel'noe pravo* [Land Law: a textbook]. 5th ed., rev. and exp. Moscow, 2017. 560 p. (In Russ.).
5. Kuz'min R. R. *Ispol'zovanie zemli bez predostavleniya i ustanovleniya servituta kak fiktivnaya kategoriya. Ee vliyanie na veshchnoe pravo* [The Use of Land Without Provision and Establishment of Servitude as a Fictitious Category. Its Impact on the Real Right]. *Khozyaystvo i pravo – Economy and Law*. 2022. Issue 6. Pp. 53–61. (In Russ.).
6. Lukashova A. S., Egorova M. A. *Nekotorye pravovye problemy regulirovaniya nestatsionarnoy trgovli v Rossii* [Some Legal Problems of Regulation of Non-Stationary Trade in Russia]. *Rossiya i mir v poiskakh novykh resheniy: ekonomika, pravo, gumanitarnye nauki. Doklady nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Russia and the World in Search of New Solutions: Economics, Law, Humanities. Proceedings of the Scientific and Practical Conference]. Moscow, 2017. Pp. 168–174. (In Russ.).
7. Stupin K. M. *Pravo pol'zovaniya zemel'nyim uchastkom na osnovanii skhemy razmeshcheniya nestatsionarnykh trgovykh ob"ektov (pp. 6 p. 2 st. 39.33 Zemel'nogo Kodeksa RF) cherez prizmu massovogo otravleniya «Boyaryshnikom» v Irkutsk* [The Right to Use the Land Plot on the Basis of the Scheme of Placement of Non-Stationary Trading Facilities (subitem 6 of Item 2 of Art. 39.33 of the Land Code of the Russian Federation) Through the Prism of Mass 'Hawthorn' Tincture Poisoning in Irkutsk]. *Sovremennye problemy pravotvorchestva i pravoprimeniya: Materialy Vserossiyskoy studentskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Current Problems of Law-Making and Law Enforcement: Proceedings of the All-Russian Student Scientific and Practical Conference]. Irkutsk, 2018. Pp. 180–185. (In Russ.).
8. Taradanov R. A. *Pravo «bezuchastnogo zemlepol'zovaniya», ili O prirode i potentsial'nykh problemakh primeniya norm glavy V.6 ZK RF* [The Right of Land Use Without the Formation of a Land Plot, or On the Nature and Potential Problems of Applying the Norms of Chapter V.6 of the Land Code of the Russian Federation]. *Vestnik Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga – Moscow District Commercial Court Bulletin*. 2015. Issue 1. Pp. 44–51. (In Russ.).

Информация об авторе:

Г. Н. Эйриян, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права
Пермский государственный
национальный исследовательский университет
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
ORCID: 0000-0002-3024-6816
ResearcherID: F-7623-2016
Статьи в БД «Scopus»/«Web of Science»:
DOI: 10.17072/1995-4190-2017-38-535-547
DOI: 10.17072/1995-4190-2019-45-540-563
DOI: 10.17072/1995-4190-2021-54-699-721

About the author:

G. N. Eyrian
Perm State University
15, Bukireva st., Perm, Russia, 614990
ORCID: 0000-0002-3024-6816
ResearcherID: F-7623-2016
Articles in Scopus / Web of Science:
DOI: 10.17072/1995-4190-2017-38-535-547
DOI: 10.17072/1995-4190-2019-45-540-563
DOI: 10.17072/1995-4190-2021-54-699-721