

Нормативы минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов: общие правила и особенности их применения региональными властями

Частью 1 статьи 19 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации от 04.01.2010, № 1, ст. 2) провозглашено, что целью развития торговой деятельности является достижение нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, а сами нормативы – основными критериями оценки доступности продовольственных и непродовольственных товаров для населения и удовлетворения спроса на такие товары. Таким образом, действия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должны быть подчинены указанной цели, а эффективность реализуемых ими мероприятий по развитию торговли – оцениваться с точки зрения достижения установленных нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Основные способы применения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов определены в части 3 статьи 19 названного Федерального закона:

1. Они утверждаются в составе документов, определяющих направления социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Систему указанных документов образуют:

– программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разрабатываемые в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 18.10.1999, № 42, ст. 5005), распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2001 года № 800-р «О совершенствовании деятельности по разработке, утверждению и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации Минэкономразвития России» (Собрание законодательства Российской Федерации, 02.07.2001, № 27, ст. 2774), приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 17 июня 2002 года № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации»;

– стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разрабатываемые в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 22 июля 2005 года № Пр-1175, приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 февраля 2007 года № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического анализа развития субъекта Российской Федерации»;

– прогнозы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разрабатываемые в соответствии в силу статьи 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.1998, № 31, ст. 3823); методической основой разработки которых являются положения Федерального закона от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 24.07.1995, № 30, ст. 2871), а нормативной – положения соответствующих законов субъектов Российской Федерации о социально-экономическом прогнозировании и программировании.

Выбор законодателя способа утверждения установленных субъектом Российской Федерации нормативов – в составе документов, определяющих основные направления социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, – не случаен. Включение нормативов в основные направления социально-экономического развития косвенно обязывает органы государственной власти субъектов Российской Федерации при выработке социально-экономической политики субъекта Российской Федерации ориентироваться установленными ими же нормативами минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, и главное, предусматривать реализацию способствующих достижению или обеспечению установленных показателей взаимосвязанных мероприятий:

– по проведению институциональных преобразований (повышение инвестиционной привлекательности торгового бизнеса на территории субъекта Российской Федерации, стимулирование интереса субъектов малого и среднего предпринимательства к занятию торговлей социально-значимыми товарами, поддержка развития конкуренции, другие);

– по совершенствованию нормативно-правовой базы (внесение изменений с целью устранения административных барьеров, упрощения процедуры организации торговой деятельности, исключение избыточных требований к осуществлению торговой деятельности, принятие новых нормативных правовых актов, восполняющих пробелы в регулировании отношений в сфере торговли, обусловивших различную правоприменительную практику на территории субъекта Российской Федерации, и как следствие – нарушение прав хозяйствующих в сфере торговли субъектов, другие);

– по финансированию строительства (реконструкции, модернизации, размещению) объектов торговой инфраструктуры (самостоятельное или на основе смешанного финансирования строительство имеющих межрегиональное или региональное значение логистических центров поставок, распределительных центров), стимулирование и поддержка строительства указанных и иных объектов инфраструктуры организациями и индивидуальными предпринимателями, другие).

Утверждение нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов в составе документов, определяющих основные направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, ввиду срочного характера указанных документов позволяет с определенной периодичностью их пересмотра или принятия новых проводить оценку установленных нормативов с целью их коррекции или уточнения в зависимости от эффективности реализованных мероприятий по развитию торговли.

Частью 4 статьи 18 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» достижение установленных нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов отнесено к основным показателям эффективности реализации программ развития торговли. Поскольку в соответствии с частью 1 статьи 18 данного Федерального закона решение о разработке программ развития торговли органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления принимают самостоятельно, и, следовательно, такие программы могут не приниматься, нормативы могут применяться самостоятельно для оценки состояния торговли на территории субъекта Российской Федерации. Так, несоответствие фактической обеспеченности населения площадью торговых объектов установленным субъектом Российской Федерации нормативам минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов и фактической обеспеченностью населения (положительная разность (отрицательные значения степени (уровня) обеспеченности) свидетельствует о недостаточной обеспеченности населения субъекта Российской Федерации площадью торговых объектов и определяет потребность в создании (строительстве, реконструкции) новых площадей торговых объектов, использовании простаиваемых торговых объектов.

Поскольку нормативы минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов являются основными критериями оценки доступности продовольственных и непродовольственных товаров для населения и удовлетворения спроса на такие товары (статья 19 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»), они должны учитываться при прогнозировании и планировании таких социально-экономических показателей, как:

- а) уровень жизни населения в субъекте Российской Федерации (среднедушевые доходы, прожиточный минимум и потребительская корзина);
- б) объем и структура валового регионального продукта;
- в) структура экономики субъекта Российской Федерации (промышленность, сельское хозяйство, транспорт, связь и др.).

В качестве корректирующих значения нормативов минимальной обеспеченности площадью торговых объектов должны использоваться при прогнозировании миграционного движения (удовлетворенность населения торговой инфраструктурой воздействует на принятие человеком (семьей) решения о месте проживания, причем не только в зависимости от типа населенного пункта (столица или административный центр субъекта Российской Федерации, город-«миллионник», районный центр, город, поселок городского типа, село, пр.), но и в зависимости от насыщенности торговой инфраструктуры и уровня цен на товары.

Значение норматива минимальной обеспеченности площадью торговых объектов также учитывается при определении структуры занятости населения субъектов Российской Федерации и воздействии на нее (в части занятых в торговле).

Наконец, нормативы должны учитываться при расчете, прогнозировании и планировании показателей в области жилищно-коммунального хозяйства в части построения оптимальной торговой инфраструктуры (подробно об этом далее в настоящем разделе).

Таким образом, основным способом применения установленных нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов является использование их при выработке и реализации социально-экономической политики в субъекте Российской Федерации (прогнозировании социально-экономического развития в совокупности с другими показателями, при проектировании социально-экономических процессов в субъекте Российской Федерации, стратегическом планировании и программировании в области социально-экономического развития).

2. Они учитываются в документах территориального планирования, генеральных планах, региональных и муниципальных программах развития торговли, схемах размещения нестационарных торговых объектов.

В соответствии со статьей 7 Градостроительного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 16) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесены:

- а) подготовка и утверждение документов территориального планирования субъектов Российской Федерации;

б) утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения;

в) утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования.

Нормы аналогичного содержания закреплены в статье 26.3 (подпункт 42 пункта 2) Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», что означает, что указанные вопросы осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

В свою очередь, статья 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных образований относятся:

а) подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных образований;

б) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных образований;

в) утверждение правил землепользования и застройки муниципальных образований;

г) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования муниципальных образований документации по планировке территории.

Указанные вопросы в соответствии со статьями 14 – 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации 06.10.2003, № 40, ст. 3822) отнесены к вопросам местного значения муниципального образования, наряду с вопросами создания условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли.

Под территориальным планированием в соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации понимается планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон (зон, для которых определены границы и функциональное назначение), зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

Схемы территориального планирования, как основные документы территориального планирования субъектов Российской Федерации, помимо карт (схем) планируемого развития и размещения особо охраняемых территорий, изменения границ земель сельскохозяйственного назначения и других аналогичных объектов, могут включать в себя карты (схемы) планируемого развития и размещения объектов капитального строительства регионального значения, в числе которых могут быть объекты торговой инфраструктуры, размещение которых необходимо для осуществления определенных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации полномочий субъектов Российской Федерации (в частности, логистических центров поставок, осуществляющих прием и хранение сельскохозяйственной продукции, формирование партий товаров для отгрузки хозяйствующим субъектам, осуществляющим оптовую и (или) розничную торговлю продовольственными товарами; других). Схемы утверждаются в порядке, определенном статьями 14 – 16 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Для реализации схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 17 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрабатывается план, который утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня утверждения такой схемы.

В состав документов территориального планирования муниципальных образований в соответствии со статьей 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации входят:

– схемы территориального планирования муниципальных районов, порядок подготовки и утверждения которых определен в статьях 20, 21 Кодекса. В указанные документы включаются карты (схемы) с отображением результатов анализа комплексного развития территории и размещения объектов капитального строительства местного значения;

– генеральные планы поселений и городских округов, разрабатываемые и утверждаемые по правилам, определенным в статьях 24, 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В развитие схем территориального планирования и генеральных планов могут разрабатываться схемы (планы) размещения сети предприятий торговли.

В соответствии со статьей 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации в результате градостроительного зонирования могут определяться:

– жилые зоны. В состав указанных зон допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального назначения, объектов, связанных с проживанием граждан, к числу которых относятся торговые объекты;

– общественно-деловые зоны. Это специально предназначенные для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, административных, научно-исследовательских учреждений, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан. Торговые объекты размещаются в составе: 1) зон делового, общественного и коммерческого назначения, 2) зон размещения объектов социального и коммунально-бытового

назначения, 3) зон обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности; 4) общественно-деловых зон иных видов;

– производственные зоны. В составе таких производственных зон, как коммунальные, располагаются складские объекты, объекты транспорта, объекты оптовой торговли.

– зоны рекреационного назначения – зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом (в их составе также может предусматриваться размещение объектов торговой инфраструктуры); иные зоны.

Сопоставление нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов с фактической обеспеченностью населения субъекта Российской Федерации (входящего в него муниципальных образований) площадью торговых объектов (определение уровня или степени обеспеченности) позволяет рассчитать потребность субъекта Российской Федерации в дополнительных площадях объектов капитального строительства, предусмотреть места для их размещения в документах территориального планирования.

На установленных нормативах минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов должны приниматься решения о рациональном распределении площади находящихся в государственной или муниципальной собственности для размещения торговых объектов, определения оптимального состава торговой системы субъекта Российской Федерации (по видам, типам и специализации торговых объектов), осуществляемого на основе анализа структуры фактической обеспеченности населения площадью торговых объектов органы власти, руководствуясь установленными нормативами минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, и с учетом положений федеральных и региональных программных и стратегических документов, в частности, Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2010 – 2015 годы и на период до 2020 года.

Учет установленных нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов в региональных и муниципальных программах развития торговли осуществляется так же, как и при утверждении в составе документов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Новеллой в законодательстве, определяющем правила планирования использования территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются положения части 1 статьи 10, часть 3 статьи 17, часть 3 статьи 19 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Согласно названным нормам разработка схем размещения нестационарных торговых объектов осуществляется с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов. Таким образом, нестационарные торговые объекты признаются допустимыми для определения обеспеченности населения площадью торговых объектов. Тем самым, субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления созданы дополнительные возможности по коррекции показателей обеспеченности населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований площадью торговых объектов. Вместе с тем, как очевидно, в состав оцениваемых объектов могут быть включены только такие нестационарные торговые объекты, которые имеют площадь, отвечающую критериям, указанным в статье 2 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а именно – о наличии помещений, предназначенных для выкладки, демонстрации товаров, обслуживания покупателей и проведения денежных расчетов с покупателями при продаже товаров, прохода покупателей. Таковым в настоящее время соответствуют только торговые павильоны, не относимые к стационарным торговым объектам, иные сооружения, представляющие собой объемную или плоскостную строительную систему, имеющую наземную часть, из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций (в частности, торговые навесы, торговые галереи, др.).

При применении установленных нормативов обеспеченности населения площадью торговых объектов органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должны обеспечить соблюдение правила, установленного частью 4 статьи 19 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» о том, что утвержденные нормативы минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов не могут служить основанием для пересмотра размещения стационарных торговых объектов, нестационарных торговых объектов, строительство или реконструкция которых начаты либо завершены до утверждения указанных нормативов.

*Июль, 2010
И.И. Французова*