

*Желнина Екатерина Сергеевна*

магистрант

*Шаряпова Эмма Алексеевна*

канд. филос. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный  
архитектурно-строительный университет»

г. Санкт-Петербург

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕСТАЦИОНАРНОЙ ТОРГОВЛИ НА ЧАСТНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ: ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА**

*Аннотация:* сектор малого и среднего предпринимательства Российская Федерация рассматривает как фундамент социальной стабильности, обеспечивающий значительный вклад в экономику страны. Одной из наиболее предпочтительных и доступных форм ведения предпринимательской деятельности является нестационарная торговля. В условиях реформирования федерального законодательства, направленного во многом на интеграцию торговых объектов, расположенных на частных земельных участках, в уже имеющееся в субъектах страны схемы размещения, особую актуальность приобретает поиск баланса между реализацией конституционных и гражданско-правовых прав собственников и публичными интересами. Учитывая длительную историю и уникальную специфику Санкт-Петербурга в данном вопросе, опыт региона может послужить правовой базой для формирования эффективных стратегий и концепций в других субъектах Российской Федерации.

*Ключевые слова:* нестационарная торговля, нестационарный торговый объект, розничная торговля, малый бизнес, средний бизнес, предпринимательство, торговля в Санкт-Петербурге, размещение нестационарных торговых объектов, частная собственность, правовое регулирование.

На современном этапе развития Российская Федерация сталкивается с комплексом беспрецедентных внешних и внутренних вызовов, требующих оперативной модернизации и адаптации действующей экономической модели. В центре этой трансформации находится сектор малого и среднего предпринимательства (далее – МСП), который выступает не просто как вспомогательный институт, а скорее фундамент обеспечения социальной стабильности и рыночной гибкости. Сегодня государственная политика ориентирована не только на достижение количественных показателей роста, но и на сохранение национальной аутентичности, обеспечение продовольственной безопасности и поддержание высокого уровня жизнедеятельности населения.

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, вклад МСП в валовой внутренний продукт (ВВП) страны демонстрирует устойчивую положительную динамику с 2023 года, обеспечив более 34,5 трлн рублей валовой добавленной стоимости, что по сравнению с 2019 годом говорит о значительном росте более чем в 69% [11]. Особое значение МСП приобретает в сфере потребительского рынка. Сектор оптовой и розничной торговли, а также оказания платных услуг является наиболее массовым с точки зрения количества субъектов предпринимательства и объема создаваемых ими рабочих мест. В 2024 году, несмотря на инфляционные вызовы, оборот розничной торговли в России увеличился на 7,7%, а оптовой – на 6,9% [12]; общая доля занятых в малом и среднем бизнесе к середине 2025 года достигла почти 40% от общего количества трудоспособного населения [13].

В данном контексте особенно актуально обращать внимание на рассмотрение успешных кейсов регионов страны, выразившихся в значительном увеличении показателей при формировании экономической статистики. Так, Санкт-Петербург по состоянию на апрель 2026 года занимает третье место в общероссийском рейтинге субъектов Российской Федерации по валовому региональному продукту и продолжает наращивать свои позиции, выступая в качестве одного из ключевых драйверов национальной экономики. Согласно исследованию Коми-

тета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга количество МСП в городе на 10.02.2026 увеличилось на 3,69% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, составив почти 394 тыс. субъектов предпринимательской деятельности [14]. Концентрация МСП в городе в принципе одна из самых высоких в стране: доля занятых в малом бизнесе составляет около 60% от всех занятых в экономике [15].

Связь между развитием МСП и торговой активностью очевидна. При этом для функционирования своей деятельности данный сектор зачастую выбирает пути наиболее безопасные для бизнеса при возникновении непредвиденных ранее рисков наступления негативных последствий. Одним из таких способов обеспечения стабильности предпринимательства у субъектов МСП уже на протяжении нескольких лет считается нестационарная торговля.

Размещение киосков, павильонов, торговых тележек – нестационарных торговых объектов (далее – НТО) – представляет собой наиболее доступный для МСП инструмент ведения предпринимательской деятельности, в связи с наличием значительных преимуществ, выраженных в относительно низком пороге вхождения, а также мобильности. Однако эффективность работы данного сектора напрямую зависит от качества нормативной правовой базы, определяющей возможности размещения торговых точек в городском пространстве.

Современный этап развития деятельности МСП требует создания для указанных субъектов дополнительных возможностей, включая расширение доступности земельного ресурса. В этом контексте вопрос регулирования размещения НТО на частных земельных участках можно поставить в один ряд с иными стратегическими задачами региональной экономической политики.

Исторически сложилось так, что механизмы размещения НТО на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, были детально регламентированы еще в 2009 году с принятием Федерального закона №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон №381-ФЗ). Статьей 10 данного акта

установлено, что размещение НТО осуществляется в соответствии со схемой размещения (далее – Схема), утверждаемой органами местного самоуправления или исполнительными органами государственной власти (далее – ИОГВ) субъекта. Этот механизм позволил государству контролировать достижение нормативов минимальной обеспеченности населения торговыми площадями, а также обеспечивать единство внешнего облика территорий, характерного определенному населенному пункту.

В то же время правовой статус НТО на земельных участках, находящихся в частной собственности согласно статье 7 Закона №381-ФЗ (в редакции от 28.12.2025), долгое время оставался неопределенным. С одной стороны, согласно статье 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), собственник волен использовать свое имущество любым законным способом, не нарушая прав третьих лиц. С другой стороны, отсутствие контроля со стороны уполномоченных органов за размещением НТО на частных землях приводило к возникновению хаотичных торговых зон, нарушению архитектурного облика городов и игнорированию санитарных и противопожарных норм. Возникла ситуация правового вакуума: механизм размещения в отношении государственных земель и земельных участков характеризовался строгостью подхода и зарегулированностью, а в отношении частных земель – фактически бесконтрольностью, либо, напротив, пресекался властями через расширительное толкование правил благоустройства.

Проблема обострилась с развитием жилищного строительства: собственники земельных участков, расположенных под многоквартирными домами (далее – МКД), стали рассматривать размещение НТО как источник дополнительного дохода. Однако органы местного самоуправления некоторых субъектов Российской Федерации с подобным подходом не согласились, что привело к ряду масштабных судебных разбирательств в части определения окончательного ответа на вопрос о возможности урегулирования правилами благоустройства требований к размещению НТО. Итогом спора между возможностью реализации собственниками своего права и публичными интересами стало Постановление

Конституционного Суда Российской Федерации от 19.04.2021 №14-П [16], которым была окончательно установлена неправомерность закрепления органами власти в правилах благоустройства абсолютного запрета на размещение НТО на принадлежащих частным лицам земельных участках.

Таким образом, земельные участки, находящиеся в частной собственности, вновь были будто выведены из-под общего правового регулирования размещения НТО. В будущем это решение также создало предпосылки для разработки проекта федерального закона по внесению изменений в Закон №381-ФЗ (№872405–8) (далее – Законопроект), которым предлагалось интегрировать частные земли в систему общего торгового планирования, распространив на них механизм аналогичный размещению НТО на землях и земельных участках в государственной собственности).

В свою очередь, вопросы размещения НТО на частной земле активно прорабатывались и в Санкт-Петербурге. Конец 2025 – начало 2026 года ознаменовали для субъектов МСП, осуществляющих свою деятельность через НТО в данном городе, новый этап к разработке подходов по планированию своей деятельности в долгосрочной перспективе. Являясь уникальным примером для изучения данной проблематики в связи со статусом города федерального значения и особенностями в области охраны объектов культурного наследия, Санкт-Петербург «переживает» конфликт интересов острее, чем иные регионы.

Поэтому в том числе из Санкт-Петербурга исходила инициатива по доработке вынесенного на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Законопроекта.

Пояснительной запиской к Законопроекту устанавливается, что размещение НТО на земельных участках независимо от форм собственности осуществляется в соответствии со Схема в целях формирования конкурентной среды и, в частности:

- 1) обеспечения равных условий для ведения предпринимательской деятельности;

2) обеспечения контроля при достижении нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов;

3) достижения единства внешнего облика территории при размещении НТО.

Однако Законопроектом не была учтена сложившаяся к тому времени региональная специфика, что повлекло ряд вопросов.

В частности, при утверждении Схемы в отношении НТО на государственной или муниципальной собственности определяется не только площадь и адрес места размещения, но и его графическое местоположение – территория, которая будет использоваться предпринимателем (статья 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации). Самовольное изменение места расположения НТО (его границ) без внесения соответствующего изменения в Схему не допускается. Включение в Схему осуществляется с учётом норм федерального законодательства об ограничении оборота земель и земельных участков по согласованию с органами власти, обладающими соответствующей компетенцией.

Однако собственники земельных участков самостоятельно принимают принципиальное решение о возможности размещения НТО в границах принадлежащего им участка. Конкретное место размещения НТО на частных земельных участках устанавливается по соглашению между таким собственником и собственником НТО.

Дополнительно в отношении обеспечения равных условий для ведения предпринимательской деятельности необходимо отметить, что согласно статье 421 ГК РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора и понуждение к его заключению не допускается. Таким образом, частный собственник земельного участка может отказать в заключении договора, целью которого будет размещение НТО, без объяснения причин или заключить соответствующий договор с иным лицом.

В свою очередь, заключение договора на размещение НТО на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, по общему правилу осуществляется по результатам конкурсных процедур. Таким образом, включение земельных участков, находящихся в частной собственности,

в Схему не обеспечит равные условия для ведения предпринимательской деятельности.

Согласно части 1 статьи 19 Закона №381-ФЗ нормативы минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов являются основным критерием оценки доступности продовольственных и непродовольственных товаров для населения и удовлетворения спроса на такие товары. Нормативы достигаются только при наличии заключённых договоров на размещение НТО. Обеспечение включения в Схему земельных участков, находящихся в частной собственности, может привести к достижению указанных нормативов только «на бумаге», и к их недостижению по фактически функционирующим НТО.

В части обеспечения единства внешнего архитектурно-художественного облика территории, необходимо отметить, что размещение НТО на земельных участках, находящихся в частной собственности, а также их внешний вид могут быть (или уже) урегулированы правилами благоустройства.

Исходя из изложенного, включение в Схему земельных участков, находящихся в частной собственности, не приведёт к достижению целей такого включения, изложенных в пояснительной записке к Законопроекту.

Предполагается, что во многом поэтому и в связи с иными поступившими замечаниями Законопроекту понадобилась дополнительная проработка. Пока она осуществлялась в Санкт-Петербурге была предпринята попытка самостоятельного урегулирования спорных вопросов в данной сфере.

В декабре 2025 года, на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга в разделе «Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов» размещен проект нормативного правового акта (далее – НПА) «О внесении изменений в постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 20.06.2025 №44-пг» (далее – Проект), которым предлагалось установить с 01.07.2025 запрет на осуществление торговли в НТО, размещенных на земельных участках МКД и иных участках, находящихся в частной собственности, в зонах запрета, определенных уполномоченным органом.

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ [6] антикоррупционная экспертиза проектов НПА проводится согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 (далее – Методика) [8]. Коррупциогенные факторы, на выявление которых направлен механизм проведения антикоррупционной экспертизы, перечислены в пункте 3 Методики.

В ходе анализа нововведений, предусмотренных Проектом, можно отметить признаки наличия такого фактора как «широта дискреционных полномочий». Согласно подпункту «а» пункта 3 Методики он подразумевает отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения.

Учитывая дату вынесения Проекта на рассмотрение (декабрь 2025 года) и установленную Проектом дату действия запрета на размещение НТО с которой он начинает действовать (01.07.2025), стоит обозначить, что согласно статье 54 Конституции Российской Федерации никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. С учетом того, что указанная норма должна подразумевать санкцию за ее нарушение, необходимо отметить наличие соответствующих положений о неприменимости обратной силы закона в статье 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Соответственно, внесение в действующую норму изменений, выраженных во включении дополнительного запрета на размещение НТО с установленной Проектом даты, фактически «задним числом», может повлечь увеличение социальной напряженности среди субъектов предпринимательской деятельности, в связи с наличием неопределенности в части действия установленных сроков.

В соответствии со статьей 129 ГК РФ законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в том числе земля может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Однако постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 20.06.2025 №44-пг [10], а также Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 №757 [8], во исполнение которого оно принято не являются законами в приведенном смысле. При этом необходимо отметить отсутствие действующих законов Российской Федерации и Санкт-Петербурга, предусматривающих запрет на размещение НТО на земельных участках, находящихся в частной собственности. Данное обстоятельство дополнительно указывает на неопределенность в части условий и оснований принятия решений об установлении такого запрета.

Также необходимо отметить наличие в Проекте признаков коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «е» пункта 3 Методики (заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона).

Исходя из изложенного, положения Проекта, в указанной части представляются чрезмерными и противоречащими даже позиции Конституционного суда Российской Федерации [16].

В свою очередь, разработка Проекта была приостановлена именно в связи с принятием Федерального закона от 30.01.2026 №14-ФЗ [6], содержащим положения Законопроекта в новой редакции (далее – Закон №14-ФЗ), и которым в Закон №381-ФЗ внесены изменения, вступающие в силу 01.09.2026. В частности, предусмотрено, что субъекты Российской Федерации могут самостоятельно принимать решение об установлении в соответствующих НПА требования о включении НТО, размещенных на земельных участках, находящихся в частной собственности, в Схему (либо о его не установлении).

Особое значение имеет норма, позволяющая городам федерального значения самостоятельно устанавливать порядок размещения НТО на частных земельных участках, что дает возможность указанным населенным пунктам учитывать специфику собственного законодательства, не дожидаясь разработки пояснений на федеральном уровне. Вместе с тем в контексте принятия Закона №14-ФЗ решение о приостановке разработки Проекта выглядит спорным. С одной стороны,

это может быть связано с необходимостью адаптации регионального законодательства к новым федеральным нормам. С другой, именно данный НПА предоставил Санкт-Петербургу те полномочия, отсутствие которых ранее делало Проект юридически уязвимым. Наличие возможности у города установления собственного порядка размещения НТО фактически означает, что Санкт-Петербург обладает правом определения критериев, зон и иных правил, и ограничений в данной сфере. При должной проработке и доработке положений исходного Проекта он мог бы стать эффективным инструментом для решения задач, на достижение которых направлен (обеспечение безопасности населения и охраны общественного порядка).

Само рассмотрение вопроса ведения предпринимательской деятельности через НТО на частной собственности обусловлено столкновением двух правовых институтов – неприкосновенности частной собственности и права государства на регулирование экономической деятельности в стране. И факт того, как быстро меняются правовые «взгляды» и концепции на указанную проблемную ситуацию позволяет говорить о значительных сложностях, возникающих при реализации попыток достижения баланса частных и публичных интересов. Однако именно глубокая проработка вопроса на теоретическом уровне позволит подготовить грамотную базу соответствующих НПА различных субъектов Российской Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что трансформация законодательства о нестационарной торговле в 2025–2026 годах представляет собой закономерный ответ на запрос общества и бизнеса о прозрачности и стабильности. Интеграция НТО на частных землях в общую систему городского планирования через механизм включения в Схему является направлением, способствующим формированию цивилизованного потребительского рынка. В условиях глобальной экономической нестабильности именно такие малые формы торговли обеспечивают живучесть экономики, ее развитие, создают рабочие места и обеспечивают стабильные поступления в бюджет страны. Качественное регулирование сектора – это

вопрос не исключительного запрета, а, напротив, создания условий, при которых частная инициатива будет работать на благо всего общества.

### *Список литературы*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (в ред. от 05.10.2022) // Российская газета. – 1993. – №237 // СПС «КонсультантПлюс».

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (от 30.11.1994 №51-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Земельный кодекс Российской Федерации (от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30.12.2001 №195-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Федеральный закон от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Федеральный закон от 30.01.2026 № 14-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 №757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. №756» // СПС «КонсультантПлюс».

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 20.06.2025 №44-пг «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 19.10.2022 №757» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Доклад о состоянии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации и мерах по его развитию за 2019 – 1-е полугодие 2025 гг. и планах на период 2025–2030 гг. – URL: <https://clck.ru/3TL43e> (дата обращения: 16.04.2026).

12. Росстат представляет первую оценку ВВП за 2025 год. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/277380> (дата обращения: 16.04.2026).

13. В малом и среднем бизнесе занято 40% трудоспособного населения страны. – URL: <https://opora.ru/news/opinion/v-malom-i-srednem-biznese-zanyato-40-trudosposobnogo-naseleniya-strany/> (дата обращения: 16.04.2026).

14. Санкт-Петербург. Итоги социально-экономического развития за январь 2026 года. – URL: <https://clck.ru/3TL42g> (дата обращения: 16.04.2026).

15. Доля малого бизнеса в экономике ряда регионов РФ превысила 35%. В Москве и Питере еще больше. – URL: <https://www.klerk.ru/buh/news/652162/> (дата обращения: 16.04.2026).

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2021 №14-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.С. Дадашова, И.Н. Касимова и других» // СПС «КонсультантПлюс».