

Заключение № 38-Э/3

об экспертизе постановления Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1- П «Об утверждении Порядка организации ярмарок на территории Камчатского края и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, а также требований к организации продажи товаров и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках, организуемых на территории Камчатского края» (в редакции Постановления Правительства Камчатского края от 29.05.2019 N 246-П)

Агентством инвестиций и предпринимательства Камчатского края (далее - уполномоченный орган, Агентство) в соответствии с пунктом 5.3. Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Камчатского края и экспертизы нормативных правовых актов Камчатского края, утвержденного постановлением Правительства Камчатского края от 06.06.2013 № 233-П, рассмотрено постановление Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1- П «Об утверждении Порядка организации ярмарок на территории Камчатского края и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, а также требований к организации продажи товаров и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках, организуемых на территории Камчатского края» (в редакции Постановления Правительства Камчатского края от 29.05.2019 N 246-П) (далее – Порядок организации ярмарок на территории Камчатского края, Порядок, постановление Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1-П, нормативный правовой акт), включенный в план проведения экспертизы нормативных правовых актов Камчатского края, утвержденный приказом Агентства от 09.01.2019 № 1-п, и сообщается следующее.

Разработчиком Порядка организации ярмарок на территории Камчатского края является - Министерство экономического развития и торговли Камчатского края (далее – Разработчик НПА).

Информация об экспертизе размещена уполномоченным органом на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу - <https://www.kamgov.ru/aginvest/ocenka-reguliruusego-vozdejstvia/ekspertiza-npa-kamcatskogo-kraa>.

Уполномоченным органом проведены публичные консультации в сроки с 03.06.2019 по 03.07.2019 с целью сбора сведений о положениях, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и деятельности и определения степени достижения цели регулирования.

Информация об экспертизе постановления Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1-П размещена уполномоченным органом на региональном интернет-портале для публичного обсуждения проектов и

действующих нормативных актов органов власти:

- <http://regulation.kamgov.ru/projects#npa=6390>.

Кроме этого информация о проведении экспертизы рассматриваемого нормативного правового акта размещена:

- в новостной строке Агентства по адресу:
<https://www.kamgov.ru/aginvest/news/priglasaem-vseh-zainteresovannyh-lic-prinat-ucastie-v-publicnyh-konsultaciah-po-voprosu-organizacii-armarok-v-krae-23546>;

- на региональном портале малого и среднего предпринимательства <http://smbkam.ru/%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%b3%d0%bb%d0%b0%d1%88%d0%b0%d0%b5%d0%bc-%d0%b2%d1%81%d0%b5%d1%85-%d0%b7%d0%b0%d0%b8%d0%bd%d1%82%d0%b5%d1%80%d0%b5%d1%81%d0%be%d0%b2%d0%b0%d0%bd%d0%bd%d1%8b%d1%85-%d0%bb%d0%b8-2/>.

- на портале «оценка регулирующего воздействия»:
<http://orv.gov.ru/Content/Item?n=30063>.

На основе проведенной экспертизы постановления Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1-П сделаны следующие выводы.

Правовое регулирование отношений в области торговой деятельности осуществляется Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 381-ФЗ). В соответствии с частью 6 статьи 11 Федерального закона № 381-ФЗ требования к организации продажи товаров (в том числе товаров, подлежащих продаже на ярмарках соответствующих типов и включению в соответствующий перечень) и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учетом требований, установленных законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей, законодательством Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, законодательством в области охраны окружающей среды, и других установленных федеральными законами требований.

В соответствии со статьей 5 Закона Камчатского края от 26.04.2010 № 411 «О полномочиях органов государственной власти Камчатского края в области государственного регулирования торговой деятельности в Камчатском крае и о порядке разработки краевых программ развития торговли» к полномочиям Правительства Камчатского края в области государственного регулирования торговой деятельности относятся следующие полномочия:

1) принятие нормативных правовых актов Камчатского края в области государственного регулирования торговой деятельности в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Камчатского края;

2) реализация государственной политики в области торговой деятельности;

3) утверждение краевых программ развития торговли;

4) утверждение мероприятий, содействующих развитию торговой деятельности;

5) утверждение порядка организации ярмарок на территории Камчатского края и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них;

6) утверждение требований к организации продажи товаров и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках, организуемых на территории Камчатского края, с учетом требований, установленных федеральным законодательством;

6(1) утверждение нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов для Камчатского края, в том числе для входящих в его состав муниципальных образований, в составе документов, определяющих направления социально-экономического развития Камчатского края;

7) определение исполнительного органа государственной власти Камчатского края, уполномоченного в области государственного регулирования торговой деятельности;

8) иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Камчатского края.

Кроме того, на федеральном уровне принята и действует Стратегия развития торговли в Российской Федерации на 2015 -2016 годы и период до 2020 года, утверждённая приказом Минпромторга России от 25 декабря 2014 года № 2733 (далее – Стратегия развития торговли), где количество торговых мест на рынках и ярмарках – это один из целевых индикаторов – критериев комфортной потребительской среды и эффективности инфраструктуры торговли, а также уровня предпринимательской активности.

При этом Стратегией развития торговли отмечается вклад торговли и в общее развитие предпринимательства в стране, так как зачастую именно торговля является первым «стартовым» видом бизнеса для многих предпринимателей.

В этой связи, особенно важна реальная возможность создания и использования начинающим предпринимателем низкозатратной, с точки зрения первоначальных инвестиций, инфраструктуры розничной торговли, в том числе рынков, ярмарок, нестационарной и мобильной торговли. Это позволит начать бизнес с минимальными вложениями со стороны хозяйствующего субъекта.

В этой связи основной акцент Стратегии развития торговли делается на развитии торговой инфраструктуры «шаговой доступности» во всех сегментах розницы, нацеленных на реализацию свежих продуктов питания и сельскохозяйственной продукции местного производства. Это прежде всего малые форматы торговли и ярмарки в том числе.

Ярмарки как торговое мероприятие - простейшая и важнейшая инфраструктура для роста предпринимательской активности в малой торговле, а также мелком и среднем производстве, в первую очередь в производстве продуктов питания и сельскохозяйственном производстве.

Ярмарки позволяют максимально быстро вовлечь в торговлю продукты и товары, производимые недалеко от города (в радиусе примерно 200 км) и, соответственно, дать толчок к увеличению их производства, а потребителю на регулярной основе получать свежую и доступную продукцию.

Стратегия развития отмечает необходимость обеспечения возможности лицу, желающему осуществлять сбыт продукции, получения возможности осуществления торговли на ярмарках с соблюдением **простых требований**, минимально необходимых для обеспечения безопасности потребителей. Ситуация дефицита или нехватки торговых мест на ярмарках, очередей и иных подобных явлений снижает возможности сбыта для местных производителей и недопустима.

Кроме того, ставится задача необходимости упрощения процедур организации ярмарок союзами и ассоциациями товаропроизводителей, а также организациями потребительской кооперации. Это позволит создать стабильную инфраструктуру для сбыта мелким сельскохозяйственным производителям и хозяйствам населения.

Постановление Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1-П разработано в соответствии с Методическими рекомендациями по организации ярмарочной торговли в Российской Федерации России - письмом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 03 марта 2015 года № ЕВ-3949/08 (далее- методические рекомендации) и пунктом 3 части 1 приказа Минэкономразвития Камчатского края от 31.01.2017 № 38 «Об утверждении проектов».

Согласно методическим рекомендациям, уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления должны оказывать максимальное содействие для расширения ярмарочной торговли, особенно регулярных ярмарок, как способа вовлечения в оборот продукции мелких производителей и хозяйств, обеспечения роста предпринимательской активности и самозанятости населения, а также действенного фактора для оптимизации и сдерживания розничных цен.

Ярмарки формируют определенную социокультурную среду и увеличивают привлекательность и комфортность города как для туристов, так и для его жителей. Развитая уличная торговля и ярмарки в том числе - неотъемлемый элемент современного комфортного города, в том числе крупных городов и мегаполисов.

Постановление Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1- П «Об утверждении Порядка организации ярмарок на территории Камчатского края и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, а также требований к организации продажи товаров и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках, организуемых на территории Камчатского края» определяет:

- порядок определения ярмарок на территории Камчатского края и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них;
- обязанности организатора и администратора ярмарки;
- основные требования к организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них на территории Камчатского края;

Основными целями в соответствии с Порядком организации ярмарок на территории Камчатского края являются:

- 1) удовлетворение потребностей населения в товарах (работах, услугах) по доступным ценам;
- 2) поддержка местных товаропроизводителей;
- 3) расширение канала сбыта продукции, расширение и обновление ассортимента продукции и улучшения качества товаров (работ, услуг);
- 4) развитие конкурентной среды.

Кроме того, Порядок подразделяет ярмарки на следующие типы в зависимости от:

- 1) периодичности проведения:
 - а) постоянно действующие – ярмарки, имеющие непрерывный характер, с периодичной сменой товаров (работ, услуг);
 - б) сезонные – ярмарки, организуемые в целях реализации сезонного вида товаров (работ, услуг), проведение которых приурочено к определенным периодам, временам года, сезонам;
 - в) праздничные, выходного дня – ярмарки, проведение которых приурочено к праздничным или выходным дням;
- 2) ассортимента реализуемых товаров (выполняемых работ, оказания услуг):
 - а) специализированные – ярмарки, на которых 80 и более процентов торговых мест от их общего количества предназначено для осуществления продажи товаров одного класса. К ним относятся:
 - сельскохозяйственные (продовольственные) – ярмарки по продаже

сельскохозяйственной продукции продуктов питания;

ярмарки по продаже определенных видов товаров – медовые ярмарки, рыбные ярмарки, книжные ярмарки, вещевые ярмарки;

ярмарки для садоводов и огородников – ярмарки по продаже рассады, дачных и садовых растений и принадлежностей, а также плодовоовощной продукции;

«блошинные рынки» – ярмарки по продаже старых, бывших в употреблении или просто не пригодившихся вещей, старинных, винтажных, антикварных вещей, народных ремёсел и художественных промыслов;

вернисажи – уличные выставки-продажи картин, художественных произведений, предметов искусства и народного творчества;

иные тематические ярмарки;

б) универсальные – ярмарки, на которых менее 80 процентов торговых мест от их общего количества предназначено для осуществления продажи товаров одного класса.

Основная группа участников отношений: организаторы ярмарки – органы местного самоуправления в Камчатском крае (14 участников), исполнительные органы государственной власти в Камчатском крае, государственные и муниципальные учреждения, юридические лица и индивидуальные предприниматели в Камчатском крае, принявшие на себя обязательства по проведению ярмарки, на основании решения органа местного самоуправления муниципального образования в Камчатском крае или исполнительного органа государственной власти Камчатского края; а также участники ярмарки - зарегистрированные в установленном законодательством Российской Федерации порядке юридические лица, индивидуальные предприниматели, а также граждане (в том числе граждане, ведущие крестьянское (фермерское) хозяйство, личное подсобное хозяйство или занимающиеся садоводством, огородничеством, животноводством), которым предоставлено торговое место на ярмарке для осуществления розничной торговли (выполнения работ, оказания услуг) с использованием оборудованных торговых мест, автомашин и автомагазинов, а также иных допускаемых средств и приспособлений в рамках проведения ярмарки.

По сведениям, представленным ранее Разработчиком НПА к заключению об оценке регулирующего воздействия от 04.06.2019 № 38/39, всего в 2018 году функционировало 34 постоянно действующих ярмарки и проведено 147 ярмарок различных форматов.

По результатам проведения публичных консультаций по нормативному правовому акту поступили замечания и предложения от: Администрации Усть-Камчатского муниципального района; Администрации

Усть-Большерецкого муниципального района; Администрации Тигильского муниципального района; Управления экономического развития и имущественных отношений администрации Петропавловск-Камчатского городского округа; ООО АПК «Корякский»; ИП Сафронова Ю.Г.; Администрации Вилучинского городского округа; Администрации Пенжинского муниципального района.

Результаты публичных консультаций отражены уполномоченным органом в Своде предложений, размещенном на официальном сайте Агентства, в разделе оценка регулирующего воздействия, экспертиза НПА Камчатского края.

02 июля 2019 состоялась рабочая встреча в рамках проведения экспертизы постановления Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1- П «Об утверждении Порядка организации ярмарок на территории Камчатского края и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, а также требований к организации продажи товаров и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках, организуемых на территории Камчатского края» с участием заинтересованных представителей предпринимательского сообщества и представителей общественных организаций.

По итогам рабочей встречи были даны следующие рекомендации Разработчику НПА:

- 1) рассмотреть возможность проведения рабочей встречи с представителями органов местного самоуправления муниципальных образований по вопросу предоставления сформированных земельных участков для эксплуатации ярмарочных площадок и определения более детальных требований для организаторов ярмарок, предлагающих новые ярмарочные площадки;

- 2) рассмотреть возможность рекомендовать органам местного самоуправления предусмотреть в НПА органов местного самоуправления, определяющих порядок оказания услуг по организации ярмарок на соответствующих территориях, норм по предоставлению льготных условий, мер поддержки для предпринимателей, организующих постоянно действующие ярмарки, или рассмотреть возможность внесения изменений в действующую редакцию постановления Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1- П «Об утверждении Порядка организации ярмарок на территории Камчатского края и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, а также требований к организации продажи товаров и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках, организуемых на территории Камчатского края» для учета данного предложения.

В ходе анализа положений нормативного правового акта, учитывая мнения, поступившие в ходе публичных консультаций, а также мнений, высказанных по результатам проведения рабочей встречи, уполномоченным органом были сформулированы следующие рекомендации Разработчику НПА.

1. Ввести в Порядок организации ярмарок на территории Камчатского края термин «заявитель» - органы государственной власти Камчатского края, органы местного самоуправления, государственные или муниципальные предприятия и учреждения, юридические лица, индивидуальные предприниматели, либо их уполномоченные представители, обратившиеся с заявлением о выдаче разрешения на право организации ярмарки. Таким образом, статус организатора ярмарки будет присвоен заявителю, выигравшему торги. На основании результатов конкурсных процедур остальным заявителям будет отказано в выдаче разрешения.

2. Пункт 2.7 Порядка предлагаем изложить в следующей редакции:

«2.7. Запрещается проведение ярмарок при наличии хотя бы одного из следующих условий:

- 1) в утвержденных границах территорий объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- 2) в помещениях детских, образовательных и медицинских учреждениях;
- 3) при отсутствии согласия собственника (пользователя, владельца) стационарного (нестационарного) объекта, земельного участка.»

3. Пункт 2.16 Порядка предлагаем изложить в следующей редакции:

«2.16. Основаниями для отказа в выдаче разрешения на право организации ярмарки являются:

- 1) совпадение проведения ярмарки по месту и времени с другим массовым мероприятием или ярмаркой, решение об организации, которой принято ранее;
- 2) несоответствие заявленной к проведению ярмарки условиям использования выбранной ярмарочной площадки, указанным в части 2.2 настоящего Порядка;
- 3) не подтверждено право собственности на объект недвижимости (земельного участка, здания, строения, сооружения), на территории (в помещении) которого предполагается организация ярмарки (в случае отсутствия ярмарочной площадки в Реестре);
- 4) не подтверждено право пользования (распоряжения) объектом недвижимости (земельного участка, здания, строения, сооружения), на территории (в помещении) которого предполагается организация ярмарки (в случае отсутствия ярмарочной площадки в Реестре);
- 5) заявитель не является хозяйственным субъектом, выигравшим торги.

Либо рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в пункт 2.2. Порядка.

4. В целях поддержания информационной открытости, проводимых ярмарочных мероприятий, уполномоченный орган, изучив практику других регионов, предлагаем норму, обязывающую организатора ярмарки размещать на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (при наличии) информацию о плане мероприятий по организации ярмарки и продажи товаров на ней не позднее 10 дней до дня проведения ярмарки (подпункт 4 пункта 3.1 части 3), предусмотреть возможностью дополнения следующим: «и (или) на сайте уполномоченного органа или уполномоченного органа Камчатского края. В связи с тем, что при отсутствии у организатора ярмарки своего сайта, план мероприятий по организации ярмарки и продажи товаров на ней не будет опубликован.

5. Кроме того, Порядок содержит нормы, в случае нарушения которых, Разрешение на право организации ярмарки может быть аннулировано (часть 2.22. Порядка), а именно в следующих случаях:

1) нарушения организатором ярмарки, администрацией ярмарки требований, установленных частями 4.1 и 4.2 Порядка, требований законодательства в сфере торговой деятельности, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, пожарной безопасности, в области охраны окружающей среды, **других требований, установленных законодательством Российской Федерации и Камчатского края;**

2) заявления организатора ярмарки о досрочном прекращении действия разрешения на право организации ярмарки;

3) заявления собственника или арендатора земельного участка (объекта недвижимости), в границах которого организована ярмарочная торговля.

Таким образом, действие Разрешения на право организации ярмарки может быть аннулировано, в случае любого нарушения федеральных законов и законов Камчатского края, **даже не относящихся к сфере торговли.**

Кроме того, указанные основания для аннулирования Разрешения на право организации ярмарки ограничивают деятельность организаторов ярмарки, в связи с тем, что любое, даже малозначительное и легкоустраняемое нарушение может послужить основанием для аннулирования Разрешения.

Более того, в рамках реализации нормы, изложенной в пункте 1, у уполномоченных органов возникает необходимость подтверждения оснований для аннулирования Разрешений на право организации ярмарки. При этом, Порядком не предусмотрен механизм определения наличия указанных оснований – случаев уполномоченными органами, включая порядок получения

подтверждающих документов, а также количество допущенных нарушений, за какой период, кратность нарушений. Кроме того, Порядком не установлено, что данные факты должны быть подтверждены документально в порядке, установленном действующим законодательством.

В завершении, хотелось бы еще раз отметить, что на сегодняшний день ярмарки являются эффективным бизнес-инкубатором - инфраструктурой, позволяющей с минимальными затратами и рисками начинающему предпринимателю открыть торговое дело, а небольшому производителю - открыть или расширить производство с гарантированным сбытом. В этой связи, ярмарки являются важной инфраструктурой поддержки малого и среднего предпринимательства на территории Камчатского края.

По мнению уполномоченного органа, постановление Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1-П не содержит излишних обязанностей для субъектов инвестиционной деятельности.

Выгоды субъектов инвестиционной деятельности не подлежат оценке в количественном показателе в связи со спецификой сферы правоотношений, регулируемой постановлением Правительства Камчатского края от 09.01.2019 № 1-П. Издержки субъектов предпринимательской деятельности заключаются в соблюдении возложенных обязанностей и требований на организаторов ярмарки.

Данный способ правового регулирования позволяет обеспечить достижение заявленных целей правового регулирования. Применение альтернативных способов не представляется возможным. Риски решения проблемы и риски негативных последствий отсутствуют.

В связи с перечисленными обстоятельствами, Разработчику нормативного правового акта предлагается принять во внимание предложения, изложенные в настоящем заключении об экспертизе и внести соответствующие изменения по совершенствованию правового регулирования, направленного на организацию ярмарок на территории Камчатского края и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, а также требований к организации продажи товаров и выполнения работ, оказания услуг на ярмарках, организуемых на территории Камчатского края.

Руководитель Агентства инвестиций
и предпринимательства Камчатского края



О.В. Герасимова