

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru

10.09.2020 № 26-1219
на № _____ от _____

Начальнику Департамента
потребительского рынка
Администрации Томской области

Н.К. Забавновой

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об экспертизе постановления Администрации Томской области от 13.03.2017 № 83а
«О Порядке организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на территории Томской области в случае их организации органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями»

В соответствии с Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в 2020 году, утвержденным распоряжением Администрации Томской области от 18.03.2020 № 158-ра (далее – План экспертизы), Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент) на основании Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области», провел экспертизу постановления Администрации Томской области от 13.03.2017 № 83а «О Порядке организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на территории Томской области в случае их организации органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями» («Собрание законодательства Томской области», 31.03.2017, № 3/2(167) (далее – Постановление № 83а), разработанного Департаментом потребительского рынка Администрации Томской области (далее – Разработчик), в целях выявления в Постановлении № 83а положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Томской области.

Инициатором проведения экспертизы Постановления № 83а выступила Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области».

В ходе осуществления экспертизы Департаментом проводились публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности в период с 13 июля по 14 августа 2020 года посредством размещения информации в автоматизированной информационной системе «Инвестиционный портал Томской области» (<http://www.investintomsk.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Поддержка бизнеса» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Экспертиза НПА», а также путем направления запросов Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, в Союз «Томская торгово-промышленная палата», Томское региональное отделение



11881447

Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», Союз «МПО работодателей Томской области».

По итогам публичных консультаций в отношении Постановления № 83а в адрес Департамента поступили замечания, предложения и мнения от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» и Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области.

По результатам публичных консультаций все поступившие замечания, предложения и мнения были Департаментом рассмотрены и включены в сводку предложений (прилагается) с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

I. Описание действующего правового регулирования

Ярмарочная торговля является важнейшим элементом развития экономики и комфортной среды, как для предпринимателей, так и для граждан. Ярмарки являются инфраструктурой 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 населенных пунктов и, соответственно, дать толчок к увеличению их производства, а потребителю на регулярной основе получать свежую и доступную продукцию.

В настоящее время на федеральном уровне принята и действует Стратегия развития торговли в Российской Федерации на 2015 - 2016 годы и период до 2020 года, утвержденная приказом Минпромторга России от 25 декабря 2014 года № 2733 (далее - Стратегия развития торговли), где количество торговых мест на ярмарках - это один из целевых индикаторов - критериев комфортной потребительской среды и эффективности инфраструктуры торговли, а также уровня предпринимательской активности. Согласно Стратегии развития торговли основной акцент следует сделать на развитие 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, в том числе ярмарки. Ярмарки в Стратегии развития торговли определены как инфраструктура позволяющая начать бизнес в сфере торговли с минимальными вложениями со стороны хозяйствующего субъекта.

Стратегия развития торговли ставит задачи по необходимости обеспечения возможности лицу, желающему осуществлять сбыт продукции, гарантированно получать возможность 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. Также необходимо упрощение 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.

Принятие субъектами Российской Федерации порядков организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них обусловлено реализацией Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 381-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 11 Федерального закона № 381-ФЗ, ярмарки организуются органами государственной власти, органами местного самоуправления,

юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (далее - организатор ярмарки). Организация ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них осуществляется в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, на территориях которых такие ярмарки организуются.

В рамках предоставленных Федеральным законом № 381-ФЗ полномочий и в соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 2 Закона Томской области от 11 октября 2013 года № 176-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Томской области в области государственного регулирования торговой деятельности» Постановлением № 83а утвержден Порядок организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на территории Томской области в случае их организации органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (далее - Порядок), в котором содержатся основные требования к организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них на территории Томской области.

Следует отметить, что согласно пункту 11 Порядка организация продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках осуществляется в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области охраны окружающей среды, о пожарной безопасности и другими установленными федеральными законами требованиями.

Основными группами участников общественных отношений, чьи интересы затронуты действующим правовым регулированием, являются:

- юридические лица и индивидуальные предприниматели;
- граждане (в том числе граждане, ведущие крестьянские (фермерские) хозяйства, имеющие личные подсобные хозяйства или занимающиеся садоводством, огородничеством, животноводством);
- граждане, приобретающие, заказывающие на ярмарках товары;
- исполнительные органы государственной власти Томской области;
- органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области.

Для подготовки настоящего Заключение Разработчиком была предоставлена информация, характеризующая правоприменительную практику Постановления № 83а:

Количество ярмарок на территории Томской области, проведенных в соответствии с Постановлением № 83а, за последние 3 года составило 3057 (согласно данным муниципальных образований Томской области). Организаторами ярмарок выступают органы государственной власти Томской области, органы местного самоуправления, юридические лица, индивидуальные предприниматели.

За период 2017-2019 годов были организованы следующие ярмарочные площадки:

- для круглогодичных специализированных ярмарок - ярмарки «выходного дня» (по продаже сельскохозяйственной продукции):

а) павильоны по адресам: г. Томск - ул. Набережная реки Томи, 29а, ул. Говорова, 25/1, пр. Мира, 72/3, ул. Бела Куна, 20, ул. Междугородная, 24, пр. Академический, 13, ул. Сибирская, 111Б, ул. Мокрушина, 9. г. Северск - пр. Коммунистический, 96;

б) открытые площадки: г. Томск - пос. Светлый, 29, ул. Шевченко, 14, ул. Ф. Лыткина, 7. г. Северск - ул. Курчатова, 36;

– для сезонных, специализированных и праздничных ярмарок:

открытые площадки: г. Томск - д. Лоскутово, ул. Гагарина, 40, ул. Интернационалистов, 17, ул. Сергея Лазо, 3, ул. Сергея Лазо, 17, ул. Тверская, 51а, ул. Ф. Лыткина, 7; ул. 19 Гвардейской дивизии, 7 (Березовая роща), Богашевский тракт, 26 (усл.), ул. Бела Куна, 20, ул. Белозерская, 13, пл. Новособорная, ул. Красноармейская, 122.

По информации Администрации ЗАТО Северск, практически во всех проводимых ярмарках в ЗАТО Северск организаторами являются субъекты предпринимательской деятельности. Исключение составляет только одна специализированная ярмарка - «Урожай года», которую проводит Администрация ЗАТО Северск.

Во всех муниципальных образованиях Томской области ярмарки проводились на центральных площадях районных центров. За указанный период проводились сезонные, специализированные, праздничные ярмарки и ярмарки «выходного дня». Основным ассортиментом ярмарок является продукция сельхозпроизводителей, товары народного промысла.

Места на ярмарках в отчетном периоде предоставлялись бесплатно. В случае необходимости платы за оказание услуг, связанных с обеспечением торговли, организатор информировал участников об условиях заранее.

За рассматриваемый период официально поступило два обращения в адрес Администрации Города Томска по вопросу деятельности муниципальных ярмарок:

а) обращение главного редактора областной независимой газеты «Томская неделя» В.И. Губы о деятельности муниципальных ярмарок, в части обеспечения условий для беспрепятственного доступа инвалидов на ярмарки, оборудования территорий проведения ярмарок контейнерами для сбора бытовых отходов и обеспечения уборки территории ярмарки;

б) представление прокурора города Томска об устранении нарушений законодательства при организации и проведении муниципальных ярмарок на территории города Томска (связанное с проверкой информации, размещенной в статье независимой газеты «Томская неделя» по вышеуказанным вопросам).

О сформировавшейся судебной практике по рассматриваемому Постановлению за период его действия Разработчик не сообщает.

II. Результаты и выводы экспертизы

Представленная Разработчиком информация позволяет говорить о том, что регулирование, предусмотренное рассматриваемым Постановлением, оказывает позитивное воздействие. Данные об организации ярмарок в области позволяют сделать вывод о востребованности такого формата торговли. Организация ярмарочной деятельности способствует расширению каналов сбыта местной сельскохозяйственной продукции, обеспечению самозанятости населения, удовлетворению спроса потребителей на товары местного производства.

Участники публичных консультаций в качестве сильных сторон Постановления № 83а также подчеркнули то, что действующее правовое регулирование способствует адекватному регулированию общественных отношений, возникающих в области организации ярмарочной торговли на территории Томской области. В Постановлении № 83а определены задачи, принципы и полномочия в организации ярмарок и продажи товаров, обозначен конкретный перечень участников ярмарки, утверждены места для продажи товаров на ярмарке.

При этом участники публичных консультаций отмечают и слабые стороны Постановления № 83а. Так, многие представители Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» поддержали инициатора проведения экспертизы Администрацию Асиновского городского поселения, указавшей, что пункт 4 Порядка

согласно Методике проведения антикоррупционной и правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», содержит коррупциогенный фактор «отсутствие или неполнота административных процедур», выразившийся в отсутствие, закрепленного срока обращения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей для предоставления мест для продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарке в органы государственной власти Томской области, органы местного самоуправления.

Администрация Асиновского района также в пункте 4 Порядка предложила уточнить цель обращения организатора ярмарки в орган государственной власти либо в орган местного самоуправления, определить перечень документов, необходимых для подтверждения законного осуществления предпринимательской деятельности, подтверждение качество и безопасность продукции, особенно пищевой, а также уточнить, обязан ли орган государственной власти либо орган местного самоуправления для законного функционирования той или иной ярмарки выдать разрешительный документ (постановление, разрешение и т.п.)

При этом Администрация Бакчарского района предложила дополнить пункт 4 Порядка следующим образом:

«Обращение для предоставления мест для продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарке (далее - обращение) может быть направлено в письменной форме как непосредственно юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, так и через электронную почту. Также обращение может поступить в устной форме, в том числе посредством телефонной связи.

Орган государственной власти Томской области, орган местного самоуправления муниципального образования Томской области регистрирует обращение в журнал.

Орган государственной власти Томской области, орган местного самоуправления муниципального образования Томской области обязан в течение десяти рабочих дней ответить на обращение юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в письменной форме.»

Кроме того, Администрация Молчановского района обратила внимание, что пункт 4 Порядка не содержит требования к срокам предоставления места для продажи товаров юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям.

Департамент концептуально поддерживает замечания и предложения участников публичных консультаций от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» и обращает внимание, что в соответствии с частью 4 статьи 11 Федерального закона № 381-ФЗ места для продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарке предоставляются не только юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, но и гражданам (в том числе гражданам - главам крестьянских (фермерских) хозяйств, членам таких хозяйств, гражданам, ведущим личные подсобные хозяйства или занимающимся садоводством, огородничеством, животноводством, однако из смысла пункта 4 Порядка не представляется возможным уяснить, куда им следует обращаться для получения места для продажи своих товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарке.

Считаем, что Разработчику в целях исключения нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности, а также граждан необходимо на основании вышеизложенных предложений и замечаний, а также изучив практику субъектов Российской Федерации и сложившуюся правоприменительную практику муниципальных образований Томской области, доработать Порядок и внести соответствующие изменения в рассматриваемое Постановление.

В ходе проведения экспертизы Департаментом был изучен опыт нормативного правового регулирования организации ярмарочной торговли. Практика субъектов

Российской Федерации (Мурманская область, Ленинградская область, Республика Коми, Новгородская область, Хабаровский край, Алтайский край, Приморский край, Тюменская область, Ивановская область, Костромская область, Республика Карелия, Псковская область и др.) показывает, что во всех указанных регионах порядки организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) утверждены во исполнение норм федерального законодательства и отражают социально-экономические особенности каждого региона.

Кроме того, Департамент отмечает, что к Постановлению № 83а имеются и иные замечания:

1. В пункте 4 Постановления № 83а в целях единообразия слова «Кнорра А.Ф.» следует исключить;

2. По тексту Порядка используется понятие «организатор», однако по тексту не представляется возможным определить, кто будет относиться к таковым. Считаем, что Разработчику следует доработать Порядок в данной части.

3. В подпункте 5) пункта 9 Порядка определено, что организатор ярмарки размещает на территории проведения ярмарки в доступном для обозрения месте (на информационном стенде) информацию, в том числе номеров контактных телефонов организаторов ярмарки, Управления Роспотребнадзора по Томской области, Управления ветеринарии Томской области.

Данное положение не учитывает изменения, внесенные постановлением Губернатора Томской области от 21.08.2018 № 76 в постановление Губернатора Томской области от 30.08.2012 № 94 «О структуре исполнительных органов государственной власти Томской области и составе Администрации Томской области» в части образования Департамента ветеринарии Томской области. Предлагаем Разработчику доработать данную норму.

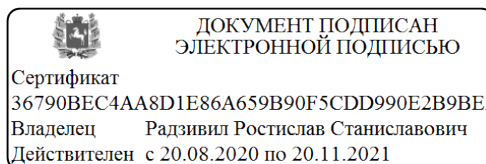
На основании проведенной экспертизы Департамент делает вывод о том, что в рассматриваемом правовом акте содержатся положения, способствующие возникновению избыточных обязанностей, запретов и ограничений для субъектов предпринимательской деятельности.

На основании изложенного, Департамент констатирует, что Постановление № 83а нуждается в корректировке с целью учета замечаний и предложений, высказанных участниками публичных консультаций.

Информацию о результатах рассмотрения настоящего заключения необходимо представить в Департамент не позднее 20 рабочих дней со дня получения заключения.

Приложение: на 2 л. в 1 экз.

Начальник департамента



Р.С.Радзивил