|  |
| --- |
| От 29.05.2017 № 14563-СШ/Д26и |
|  |

|  |
| --- |
| О проекте федерального закона |
| На письмо Минпромторга России от 3 мая 2017 г. № ЕВ-28479/08 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

на проект федерального закона   
«О внесении изменений в статьи 2 и 11 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»   
(в части совершенствования правового регулирования организации ярмарок)»

Минэкономразвития России в соответствии с разделом IV [Правил](consultantplus://offline/ref=CBA08EE99C2022DE71ADFECAE9577BE72075799551A3462E21629B24CE791004B53157828517DCAFT4f9P) проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 11 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации ярмарок)» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минпромторгом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные [пунктами 9](consultantplus://offline/ref=CBA08EE99C2022DE71ADFECAE9577BE72075799551A3462E21629B24CE791004B53157828517DCA9T4fAP) - [23](consultantplus://offline/ref=CBA08EE99C2022DE71ADFECAE9577BE72075799551A3462E21629B24CE791004B53157828517DDADT4fFP) правил проведения оценки регулирующего воздействия, разработчиком соблюдены.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 26 декабря 2016 г. по 13 января 2017 г., а также проекта акта и сводного отчета в срок с 13 по 30 марта 2017 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу http://regulation.gov.ru (ID проекта акта 02/04/12-16/00060693). Разработчиком представлена сводка предложений по итогам размещения текста проекта акта, в которой представлены сведения об учете или причинах отклонения представленных в рамках публичного обсуждения проекта акта замечаний и предложений.

Проект акта согласно сводному отчету к проекту акта разработан «в целях уточнения действующих в настоящее время основ правового регулирования организации и функционирования ярмарок в Российской Федерации, правового статуса участников ярмарочной торговли и гарантий их деятельности с целью формирования единообразного подхода в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях при осуществлении или нормотворческой деятельности и правоприменения».

Пакет документов, представленный разработчиком в Минэкономразвития России, кроме проекта акта, сводного отчета и сводки предложений по итогам проведения публичного обсуждения проекта акта включает в том числе письма от 46 органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поддерживающих проект акта.

В рамках подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России провело публичные консультации по проекту акта.

Позицию о поддержании проекта акта, отсутствии предложений и замечаний к проектируемым нормам представили Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Тамбовской области, Министерство экономического развития Тверской области, Департамент экономического развития Курганской области, Министерство экономического развития и торговли Республики Марий Эл, Министерство экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики, Администрация Лодейнопольского муниципального района, Администрация муниципального образования Волосовский муниципальный район Ленинградской области, Министерство экономического развития Калужской области, Комитет потребительского рынка, пищевой и перерабатывающей промышленности Правительства Хабаровского края, Министерство экономического развития Мурманской области, Департамент финансов и экономики Ненецкого автономного округа, Комитет по развитию малого, среднего бизнеса, потребительского рынка Ленинградской области, Министерство экономического развития Кировской области, Министерство экономического развития и торговли Республики Адыгея, Министерство экономики и торговли Республики Калмыкия, Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы, Коалиция владельцев малых торговых форматов и киоскеров.

Министерство агропромышленного комплекса и торговли Архангельской области, Администрация Тамбовской области, Комитет Тульской области по предпринимательству и потребительскому рынку, Администрация муниципального образования «Городской округ» «Город Нарьян-Мар», Администрация муниципального образования Тосненский район Ленинградской области, Министерство экономики и торговли Республики Калмыкия, Департамент экономики и развития предпринимательства Приморского края, Департамент агропромышленного комплекса, торговли и продовольствия Ямало-Ненецкого автономного округа, Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, ранее не представлявшие позицию по проекту акта, представили предложения и замечания к проекту акта.

Министерство экономического развития Саратовской области, Министерство экономического развития Забайкальского края, Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства Амурской области представили ранее не высказывавшиеся разработчику замечания и предложения.

Кроме того, замечания в ходе публичных консультаций были представлены индивидуальным предпринимателем С. Мартыновым.

Справка о результатах публичных консультаций, проведенных в рамках подготовки настоящего заключения, прилагается.

Минэкономразвития России, концептуально поддерживая необходимость уточнения действующих в настоящее время основ правового регулирования организации и функционирования ярмарок в Российской Федерации, правового статуса участников ярмарочной торговли и гарантий их деятельности, формирования единообразного подхода в субъектах Российской Федерации, вместе с тем обращает внимание на ряд рисков, которые могут затруднить достижение заявленных целей.

1. Согласно действующим нормам статьи 11 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ), а также в соответствии с проектируемой статьей 2 Закона № 381-ФЗ организаторами ярмарок могут быть индивидуальные предприниматели, юридические лица, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации   
   (в редакции Закона № 381 – «органы государственной власти»), орган местного самоуправления.

В соответствии с проектируемым абзацем первым пункта 1 статьи 11 Закона   
№ 381-ФЗ в случае, «если организатором ярмарки является федеральный орган государственной власти, порядок организации ярмарки устанавливается организатором ярмарки с учетом положений настоящей статьи».

Между тем, Закон № 381-ФЗ регулирует вопросы осуществления ярмарочной деятельности только в соответствии с указанной выше статьей 11, действие которой согласно указанному выше абзацу будет распространяться только на случаи, когда организатором ярмарки выступает федеральный орган государственной власти.

Таким образом, требования к организации ярмарки, когда ее организатором выступают индивидуальные предприниматели, юридические лица, органы местного самоуправления, оказываются за рамками регулирования.

Представляется необходимым включить указанных выше лиц в проектируемое регулирование наравне с федеральными органами государственной власти, исключив второе предложение абзаца первого пункта 1 из проектируемой статьи 11 Закона   
№ 381-ФЗ.

1. Согласно абзацу второму пункта 1 проектируемой статьи 11 Закона № 381-ФЗ организация продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарках осуществляется «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, законодательстве в области охраны окружающей среды и других установленных федеральными законами требований».

Обращаем внимание на необходимость установления либо закрытого перечня требований в указанных сферах в целях исключения неоднозначности при правоприменении, необоснованных затрат хозяйствующих субъектов в связи с возможными претензиями к ним со стороны контролирующих органов, либо отсылочной нормы на нормативные правовые акты, которыми установлены соответствующие требования.

1. Согласно пункту 3 проектируемой статьи 11 Закона № 381-ФЗ «ярмарочные площадки предоставляются органами местного самоуправления организаторам ярмарок по их заявлениям без предоставления земельного участка в соответствии с порядком организации ярмарок».
   1. Статьей 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) определены случаи и основания для использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, которые не предусматривают осуществление ярмарочной деятельности. Вместе с тем согласно подпункту 6 пункта 1 указанной статьи использование таких земель может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута при размещении нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых определены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов». Указанный перечень также не содержит объектов, которые можно отнести к ярмаркам.

Представляется целесообразным согласовать проект акта с положениями Земельного кодекса.

* 1. Представляется неопределенным объект регулирования. Согласно проектируемым изменениям статьи 2 Закона № 381-ФЗ «ярмарочная площадка – это место, на котором организуется ярмарка». Проектом акта не уточняется, является ли это «место» земельным участком, зданием, строением или сооружением.

Обращаем внимание, что Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ   
«О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (далее – Закон № 271-ФЗ) определяет розничный рынок как имущественный комплекс, предназначенный для осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на основе свободно определяемых непосредственно при заключении договоров розничной купли-продажи и договоров бытового подряда цен и имеющий в своем составе торговые места.

В целях исключения неопределенности представляется целесообразным доработать проект акта в части определения понятия «ярмарка».

* 1. Одновременно обращаем внимание на неопределенность в части оформления прав на предоставленную органом местного самоуправления ярмарочную площадку. Обращаем внимание, что Законом № 271-ФЗ предусмотрено заключение между юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем, гражданином) и управляющей рынком компанией договора о предоставлении торгового места, устанавливающего сведения о заявителе, права и обязанности сторон, срок предоставления торгового места и цели его использования.

Для достижения заявленных разработчиком целей по определению правового статуса всех участников ярмарочной деятельности и гарантий их деятельности с целью единообразного подхода к организации ярмарок и возможности реализации проекта акта представляется целесообразным его доработать в части определения положений, касающихся правовых оснований предоставления «ярмарочных площадок»-«мест» органами местного самоуправления.

1. Согласно абзацу третьему пункта 3 проектируемой статьи 11 Закона   
   № 381-ФЗ «количество ярмарочных площадок на территории муниципального образования должно удовлетворять потребности организаторов ярмарок в ярмарочных площадках, соответствующей количеству поступающих от них заявлений».

В соответствии со статьями 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г.   
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для обеспечения жителей поселения услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания относится к вопросам местного значения муниципальных образований.

Требования о наличии в муниципальной собственности земельных участков, которые можно было бы использовать как ярмарочные площадки, законодательством Российской Федерации не установлено. В ходе публичных консультаций Минэкономразвития России получило значительное количество замечаний от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в части невозможности предоставления указанных площадок в количестве, соответствующем количеству поступающих заявлений на организацию ярмарок.

1. Абзацем четвертым и пятым пункта 3 проектируемой статьи 11 Закона № 381-ФЗ определяется право организатора по собственной инициативе предлагать органам местного самоуправления ярмарочные площадки, не входящие в перечень ярмарочных площадок, формируемый органом местного самоуправления. «Разногласия между организатором ярмарки и органом местного самоуправления об условиях организации ярмарки, в том числе о месте и (или) времени организации ярмарки, разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, порядок проведения которых устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Пунктом 4 проектируемой статьи 11 Закона № 381-ФЗ определяется право органов местного самоуправления вводить нормативными правовыми актами в порядке и на основании критериев, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, плату за использование ярмарочных площадок, взимаемую с организаторов ярмарок (ярмарочный сбор), определять ее размер, порядок и сроки внесения.

* 1. Обращаем внимание, что согласно статье 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Таким образом, процедуры и порядок согласительных процедур в отношении вопросов, связанных с выделением «ярмарочной площадки», должны быть отнесены к полномочиям органов местного самоуправления так же, как и вопросы определения порядка и критериев введения такого сбора. На это, в частности, обращали внимание большинство участников публичных консультаций, направивших в Минэкономразвития России свои замечания к проектируемому регулированию.
  2. Кроме того, учитывая неопределенность в вопросе, что является «ярмарочной площадкой», остается неясной природа ярмарочного сбора: будет ли это оплата за доступ к торговому месту или за услуги по подключению к коммуникациям, либо предполагается что-то иное.

1. Согласно пункту 5 проектируемой статьи 11 Закона № 281-ФЗ «торговые места на ярмарке предоставляются участникам ярмарки организатором ярмарки». В указанной части проектом акта также не определяется правовое основание «предоставления» места на ярмарке.

Вместе с тем Законом № 271-ФЗ определено, что торговые места предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам по договорам о предоставлении торговых мест на определенный срок (статья 15 Закона № 271-ФЗ). Представляется необходимым в проекте акта определить правовое основание «предоставления» места на ярмарке. Представляется целесообразным использовать конструкции Закона № 271-ФЗ в части определения особенностей организации и функционирования ярмарок в Российской Федерации.

1. Абзац второй пункта 7 проектируемой статьи 11 Закона № 381-ФЗ содержит неопределенные положения в части «сведений о ярмарочных площадках», которые должны включаться в соответствующие перечни, формируемые органами местного самоуправления и направляемые ими для формирования сводных перечней ярмарочных площадок в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Указанная неопределенность может привести к разночтению в перечне сведений, включаемых в реестры, что, в свою очередь, может привести к введению в заблуждение организаторов ярмарок в отношении характеристик «ярмарочных площадок».
2. Обращаем внимание на необходимость установления переходного периода вступления в силу проектируемых норм с целью адаптации участников правоотношений к новому регулированию.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также о наличии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на л. в 1 экз.

**Справка о результатах публичных консультаций,**

**проведенных в рамках подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 11 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации ярмарок)»**

В рамках подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 11 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации ярмарок)» (далее – проект акта) Минэкономразвития России были проведены публичные консультации в срок с 10 по 16 мая 2017 г., позиции по результатам которых представили: Министерство агропромышленного комплекса и торговли Архангельской области, Комитет Тульской области по предпринимательству и потребительскому рынку, Администрация муниципального образования «Городской округ» «Город Нарьян-Мар», Администрация муниципального образования Тосненский район Ленинградской области, Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы, Министерство экономики и торговли Республики Калмыкия, Министерство экономического развития и торговли Республики Адыгея, Министерство экономического развития Кировской области, Администрация Тамбовской области, Комитет по развитию малого, среднего бизнеса, потребительского рынка Ленинградской области, Департамент финансов и экономики Ненецкого автономного округа, Министерство экономического развития Мурманской области, Комитет потребительского рынка, пищевой и перерабатывающей промышленности Правительства Хабаровского края, Министерство экономического развития Забайкальского края, Департамент экономики и развития предпринимательства Приморского края, Министерство экономического развития Калужской области, Департамент агропромышленного комплекса, торговли и продовольствия Ямало-Ненецкого автономного округа, Министерство экономического развития Саратовской области, Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства Амурской области, Администрация муниципального образования Волосовский муниципальный район Ленинградской области, Администрация Лодейнопольского муниципального района, Министерство экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики, Министерство экономического развития и торговли Республики Марий Эл, Департамент экономического развития Курганской области, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Тамбовской области, Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Комитет Тульской области по предпринимательству и потребительскому рынку, Министерство экономического развития Тверской области, Коалиция владельцев малых торговых форматов и киоскеров, индивидуальный предприниматель С. Мартынов.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Тамбовской области, Департамент экономического развития Курганской области, Министерство экономического развития Тверской области, Министерство экономического развития и торговли Республики Марий Эл, Министерство экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики, Администрация Лодейнопольского муниципального района, Администрация муниципального образования Волосовский муниципальный район Ленинградской области, Министерство экономического развития Калужской области, Комитет потребительского рынка, пищевой и перерабатывающей промышленности Правительства Хабаровского края, Министерство экономического развития Мурманской области, Департамент финансов и экономики Ненецкого автономного округа, Комитет по развитию малого, среднего бизнеса, потребительского рынка Ленинградской области, Министерство экономического развития Кировской области, Министерство экономического развития и торговли Республики Адыгея, Министерство экономики и торговли Республики Калмыкия, Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы, Коалиция владельцев малых торговых форматов и киоскеров указали на отсутствие предложений и замечаний.

Департамент экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: «В проекте не предусмотрено месторасположение субъекта Российской Федерации. Нужно более внимательно отнестись к районам Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства Амурской области: «при выполнении требования данного проекта могут возничкнуть проблемы по вопросу размещения в информационно-коммуникационной сети «Интернет» органа исполнительной власти субъекта о ярмарках, в том числе о режиме работы ярмарки, ярморочных днях, о размере ярмарочного сбора, контактных данныхх организатора ярмарки, а также условия предоставления торговых мест на ярмарках, организуемых органами местного самоуправления, в том числе о размере платы за предоставление торговых мест. А также публикация данной информации в средствах массовой информации. Считаем достаточным опубликование данной информации на уровне органов местного самоуправления городов и районов».

Администрация Тамбовской области: «для обеспечения однозначного толкования правовых норм считаем целесообразным понятие «ярмарка» изложить в соответствии с терминами национального стандарта» «ГОСТ-Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения».

Администрация муниципального образования «Городской округ» «Город Нарьян-Мар»: «в случае отсутствия в муниципальной собственности земельных участков, свободных от прав третьи лиц, требование проекта невыполнимо. При утверждении НПА у органа местного самоуправления возникнут дополнительные расходы в части формирования, подготовки и содержания земельного участка, предусмотренного под ярмарочную площадку».

Администрация муниципального образования Тосненский район Ленинградской области: «В подпункте 10 пункта 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано, что создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, является вопросом местного значения городских и сельских поселений. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 того же закона, вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых органами местного самоуправления осуществляется самостоятельно. В проекте федерального закона указано, что разногласия между организатором ярмарки и органом местного самоуправления об условиях организации ярмарки, в том числе о месте и (или) времени организации ярмарки, разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, порядок проведения которых устанавливается нормативными правовыми актами субъектов РФ, что является нарушением указанных положений Федеральному закону № 131-ФЗ. Порядок проведения согласительных процедур необходимо устанавливать нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В тексте проекта указано, что «Количество ярмарочных площадок на территории МО должно удовлетворять потребности организаторов ярмарок в ярмарочных площадках, соответствующей количеству поступающих от них заявлений». Организаторам выгодно проводить ярмарки в местах компактного проживания людей, так как концентрация жителей на ограниченной территории создает условия для большой проходимости, что благоприятно влияет на осуществление торговой деятельности. Поэтому следует ожидать, что в адрес органов местного самоуправления в населенных пунктах с плотной застройкой, будет поступать множество заявок на организацию ярмарок. В данном случае, чтобы не нарушить законодательство, ОМСУ будут обязаны удовлетворить потребности всех заявителей, но разработчиком не учитывается, что в компактных населенных пунктах может отсутствовать территория, пригодная для организации ярмарок. Учитывая то, что на спортивных площадках, детских площадках, пешеходных дорожках и автомобильных дорогах, автостоянках и скверах с элементами благоустройства, невозможно проведение ярмарок, а другая территория в отдельных МО может отсутствовать, ОМСУ заранее ставятся в положение невозможности исполнения требований федерального законодательства. На основании вышеизложенного предлагаем исключить указанный абзац из проекта федерального закона».

Министерство агропромышленного комплекса и торговли

Архангельской области: «1. В настоящее время требования к организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них закреплены в Федеральном законе от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 381 -ФЗ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 11 Федерального закона № 381-ФЗ организация ярмарок и продажа товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, на территориях которых такие ярмарки организуются.

В субъектах Российской Федерации приняты законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие реализацию указанных полномочий в сфере регулирования торговой деятельности, а также нормативные правовые акты, утверждающие порядок организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них.

Существующая нормативная правовая база, регулирующая организацию ярмарок, является достаточной и эффективной.

2. Концепция проекта федерального закона, с одной стороны, обеспечивает создание механизма функционирования перечня ярмарочных площадок, доступных для организации ярмарок на территории муниципального образования, и размещения данных перечней в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (пункты 7 и 8 статьи 11 Федерального закона № 381-ФЗ в редакции проекта федерального закона), а с другой стороны, предусматривает, что ярмарочные площадки предоставляются органами местного самоуправления организаторам ярмарок по их заявлениям (пункт 3 статьи 11 Федерального закона № 381-ФЗ в редакции проекта федерального закона). Данное полномочие органов местного самоуправления, предлагаемое проектом федерального закона, не связано с наличием у муниципальных образований права собственности на земельный участок, здание, строение, сооружение, являющиеся ярмарочными площадками.

В соответствии со статьями 14 - 16, 16.2 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципальных образований отнесено, в том числе, создание условий для обеспечения жителей муниципальных образований услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Из анализа законодательства Российской Федерации следует, что реализация указанного полномочия органов местного самоуправления не влечет необходимость обязательного наличия в муниципальной собственности ярмарочных площадок (соответствующих земельных участков, зданий, строений и сооружений, оборудованных под ярмарочные площадки).

Следует учитывать также, что в соответствии с пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации от 29 января 1992 года № 65 «О свободе торговли» предприятия и граждане осуществляют торговлю (в том числе с рук, лотков и автомашин) в местах, отведенных органами исполнительной власти.

Органы местного самоуправления не вправе распоряжаться земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, находящимися в частной собственности, принимая решение о предоставлении ярмарочных площадок.

3. Проектом федерального закона предусмотрено, что торговые места на ярмарке предоставляются участникам ярмарки организатором ярмарки, а ярмарочные площадки предоставляются органами местного самоуправления организаторам ярмарок без предоставления земельного участка.

Однако правовая природа предоставления как ярмарочных мест, так и торговых мест на ярмарке проектом федерального закона не раскрывается. Тем самым неопределенной является необходимость оформления данных отношений соответствующим договором. При этом принимаемый органом местного самоуправления акт (подпункт 2 пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации) в этом случае не может служить основанием для возникновения гражданских прав.

Данные отношения подлежат урегулированию договором, заключаемым сторонами, правовая природа которого должна быть раскрыта в проекте федерального закона.

В пояснительной записке к проекту федерального закона указано, что проект федерального закона направлен на определение правового статуса всех участников ярмарочной торговли и гарантий их деятельности с целью формирования единообразного подхода к организации ярмарок в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Тем самым проект федерального закона не достигает указанных целей правового регулирования.

К примеру, Федеральным законом от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 271-ФЗ), регулирующим отношения, связанные с организацией розничных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, а также права и обязанности лиц, осуществляющих указанную деятельность, предусмотрено заключение между юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем, гражданином) и управляющей рынком компанией договора о предоставлении торгового места, устанавливающего сведения о заявителе, права и обязанности сторон, срок предоставления торгового места и цели его использования.

В целях определения правового статуса участников ярмарочной торговли министерство полагает возможным при предоставлении торгового места на ярмарке предусмотреть в Федеральном законе № 381-ФЗ механизм заключения договора о предоставлении торгового места на ярмарке, аналогичный предусмотренному Федеральным законом № 271-ФЗ механизму заключения договора о предоставлении торгового места на розничных рынках, что позволит определить правовую природу договора о предоставлении торгового места на ярмарке, а также установить существенные условия данного договора.

4. Проектом федерального закона предлагается предусмотреть, что ярмарочные площадки предоставляются органами местного самоуправления организаторам ярмарок без предоставления земельного участка. Количество ярмарочных площадок на территории муниципального образования должно удовлетворять потребности организаторов ярмарок в ярмарочных площадках, соответствующей количеству поступающих от них заявлений.

Вместе с тем проектом федерального закона не предусмотрены случаи, при которых места для размещения ярмарочных площадок могут отсутствовать на территории муниципального образования, что может привести к невозможности исполнения органом местного самоуправления требований проекта федерального закона. 5. В целях гарантированного предоставления организатору ярмарки ярмарочной площадки проектом федерального закона предлагается предусмотреть, что разногласия между организатором ярмарки и органом местного самоуправления об условиях организации ярмарки, в том числе о месте и (или) времени организации ярмарки, разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, порядок проведения которых устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Вопросы заключения договоров отнесены к гражданско-правовым отношениям. Особенности заключения договоров в обязательном порядке установлены в статье 445 Гражданского кодекса Российской Федерации. Возникающие при этом отношения, в том числе рассмотрение имеющихся разногласий сторон при заключении договора, также регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданско-правовые отношения регулируются федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. С учетом этого нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут регулировать гражданско-правовые отношения.

6. Министерство отмечает, что проектом федерального закона предлагается принятие соответственно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления несогласованных отдельных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

Например, учитывая обозначенную в пояснительной записке к проекту федерального закона необходимость формирования единообразного подхода к организации ярмарок в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, предлагаемый проектом федерального закона механизм установления порядка и условий предоставления торговых мест на ярмарках нормативными правовыми актами как органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так и органов местного самоуправления не будет способствовать достижению указанной цели правового регулирования.

Пунктом 4 статьи 11 Федерального закона № 381-ФЗ в редакции проекта федерального закона предусмотрено право органов местного самоуправления вводить ярмарочный сбор в порядке и на основании критериев, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В связи с тем, что ярмарочный сбор предполагается взимать с организаторов ярмарок на основании гражданско-правового договора, порядок и критерии взимания такого ярмарочного сбора не могут быть определены нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Министерство предлагает согласовать положения проекта федерального закона о системе принимаемых в соответствии с ним нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

С учетом изложенного министерством проект федерального закона не поддерживается. Концепция проекта федерального закона представляется недостаточно».

Комитет Тульской области по предпринимательству и потребительскому рынку:

«В части 3 проектируемой статьи 11 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – статья 11) предлагается установить, что ярмарочные площадки предоставляются органами местного самоуправления организаторам ярмарок без предоставления земельного участка. Данное положение не согласуется со статьей 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающей случаи и основания для использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности без предоставления земельных участков и установления сервитута, среди которых не содержится случая предоставления земельных участков организаторам ярмарок.

Законопроект содержит внутренние противоречия:

- в части 1 статьи 11 установлено, что в случае, если организатором ярмарки является федеральный орган государственной власти, порядок организации ярмарки устанавливается им самостоятельно. Однако в абзаце третьем пункта 5 статьи 11 указано, что порядок организации и предоставления торговых мест на ярмарках, организуемых федеральными органами государственной власти, устанавливается в соответствии с порядком, который, как указано в части 1 статьи 11, устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

- в части 3 статьи 11 установлено, что разногласия между организатором ярмарки и органом местного самоуправления об условиях организации ярмарки, в том числе о месте и (или) времени организации ярмарки разрешаются в соответствии с согласительными процедурами. Однако из текста законопроекта неясно, в чьих полномочиях находится определение вышеназванных условий организации ярмарки;

- в части 5 статьи 11 установлено, что размер платы за предоставление торгового места устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. При этом в части 6 статьи 11 указано, что размер платы за предоставление торгового места на ярмарке определяется организатором ярмарки самостоятельно с учетом необходимости компенсации его затрат на организацию продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на ярмарке.

Из текста Законопроекта не ясно, по каким причинам полномочием по предоставлению ярмарочных площадок наделяются только органы местного самоуправления, если в соответствии с определением, предложенным Законопроектом, организаторами ярмарок могут выступать юридические лица, индивидуальные предприниматели, федеральные и региональные исполнительной власти, для которых не установлен запрет на использование в качестве ярмарочных площадок земельных участков, находящихся в их собственности или пользовании».

Министерство экономического развития Забайкальского края: «В соответствии с пунктом 4 статьи 11, рассматриваемого проекта органы местного самоуправления вправе вводить нормативным правовыми актами в порядке и на основании критериев, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, плату за использование ярмарочных площадок, взимаемую с организаторов ярмарок (ярмарочный сбор). В целях установления единых подходов к порядку взимания платы за использования ярмарочных площадок, считаем необходимым разработку федеральным органом исполнительной власти России (Минпромторгом России, Минэкономразвития России) методики определения размера платы за использования ярмарочных площадок на основе расчета экономически обоснованных затрат».

Департамент агропромышленного комплекса, торговли и продовольствия Ямало-Ненецкого автономного округа: «Департамент считает, что пункт 2 Проекта противоречит федеральному законодательству и нуждается в корректировке в следующей части:

Пункт 2 Проекта «Статья 11. Требования к организации ярмарок.

<…>4. Органы местного самоуправления вправе вводить нормативными правовыми актами в порядке и на основании критериев, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, плату за использование ярмарочных площадок, взимаемую с организаторов ярмарок (далее - ярмарочный сбор) <…>».

Исходя из буквального толкования предлагаемой нормы, разработчик Проекта предоставляет органам местного самоуправления право на взимание платы за использование муниципального имущества, при этом регламентирует, что данную плату, относящуюся к неналоговым доходам бюджета муниципального образования, органы местного самоуправления определяют на основании критериев установленных нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Департамент считает, что данное положение нормы противоречит законодательству Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации к неналоговым доходам бюджетов относятся доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий.

Согласно ст. 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации к доходам бюджетов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, относятся доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий.

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 55 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон N 131-ФЗ) также указано, что к собственным доходам местных бюджетов относятся доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Законодатель определил, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 51 Федерального закона N 131-ФЗ) и соответственно вправе самостоятельно передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование (ч. 2 ст. 51 Федерального закона N 131-ФЗ).

Таким образом, вопросы распоряжения муниципальным имуществом, а также установления критериев и порядка внесения платы за использование ярмарочных площадок подлежат решению органами местного самоуправления самостоятельно в рамках полномочий по решению таких вопросов местного значения. Согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» по вопросам, связанным с созданием условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли органы местного самоуправления вправе издавать муниципальные правовые акты в пределах, которые предусмотрены федеральными законами. Соответственно субъект РФ в рамках полномочий не может устанавливать критерии платы за использование муниципальной собственности, земельных участков расположенных на муниципальной собственности, лишь только может устанавливать какие либо критерии по использованию государственной собственности.

Следовательно, поскольку у исполнительных органов государственной власти субъекта РФ отсутствуют полномочия по установлению критериев платы за использование муниципальной собственности взимаемую с организаторов ярмарок, соответственно на наш взгляд пункт 2 Проекта нуждается в корректировке».

Департамент лицензирования и торговли Приморского края: «абзац 2 пункта 7 законопроекта: «перечни ярмарочных площадок включают в себя сведения о ярмарочных площадках, на которых организованы ярмарки на момент формирования таких перечней». В тексте законопроекта отсутствует информация о том, что относится к «сведениям о ярмарочных площадках», поэтому считаем необходимым конкретизировать (перечислить) какие сведения о ярмарочных площадках необходимо вносить в перечни ярмарочных площадок.

В законопроекте указано, что участником ярмарки могут быть, в том числе граждане - главы крестьянских (фермерских) хозяйств, члены таких хозяйств, граждане, ведущие личные подсобные, дачные хозяйства или занимающиеся садоводством, огородничеством, животноводством.

Учитывая, что на ярмарке возможна реализация продукции растениеводства и животноводства, в абзаце 2 п. 1 законопроекта необходимо предусмотреть обязательное соблюдение требований, установленных ветеринарным законодательством для всех участников ярмарки, в том числе граждан. Кроме того, необходимо разработать механизм исполнения такого требования в отношении продукции животноводства.

Дополнительно сообщаем, что проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 11 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования организации ярмарок)» для рассмотрения направлен в адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Приморском крае.

По мнению омбудсмена, изменения в части унификации понятий, используемых в проекте закона, способствуют формированию единообразной практики во всех регионах Российской Федерации».

Министерство экономического развития Саратовской области: «В сводном отчете об оценке регулирующего воздействия разработчиком заявлена средняя степень регулирующего воздействия, но не приведено достаточного обоснования. В случае, если органы власти наделяют новыми полномочием (правом) устанавливать плату за использование ярморочных площадок, а также устанавливать требования к внешнему виду торговых мест, степень воздействия может быть оценена как «высокая». Раздел 11 сводного отчета соответственно должен быть дополнен оценкой дополнительных расходов организаторов ярмарок по соблюдению этих требований».

Индивидуальный предприниматель С. Мартынов: «Местное самоуправление не должно вмешиваться и тем более быть организатором ярмарок. Для чего тогда предприятия и предприниматели строили себе и своим сотрудникам рабочие места? Чтобы в итоге получить рядом со своей торговой точкой центр ярмарок с непонятной продукцией, которую ни обменять, ни написать претензию и т.д. С развитием ярмарочной торговли мы движемся назад в 90 годы (теневая экономика)». Кроме того, г-н С. Мартынов представил обращения граждан Сосновоборского городского округа Ленинградской области в части ограничений при организации ярмарок.