



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Большая Черёмушкинская улица, д. 34
г. Москва, 117218
Тел./факс: (495) 719-76-02, (495) 719-73-02
E-mail: officecl@izak.ru
www.izak.ru

Заместителю Министра
промышленности и торговли
Российской Федерации

А.В. Груздеву

21.10.2022 № 01-12/1097
ГА - 98621/29
На № 21.10.2022 от 05.10.2022
от 01-12/1097
На № ГА-98621/29 от 05.10.2022

Уважаемый Алексей Владимирович!

В связи с обращением Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 5 октября 2022 г. № ГА-98621/29 направляется заключение на Концепцию развития законодательства в сфере выставочной и конгрессной деятельности.

Приложение: 6 л.

Директор

Т.Я. Хабриева

Чеховская С.А. 8(499) 724-12-79
Вх. № 3418 от 06.10.2022



ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат: 0f338d398f32e070d792b102a965bdc889f40a90
Владелец: Хабриева Талия Ярулловна
Действителен: с 27.12.2021 по 27.03.2023

Заключение на Концепцию развития законодательства в сфере выставочной и конгрессной деятельности

Институтом рассмотрена Концепция развития законодательства в сфере выставочной и конгрессной деятельности (далее - Концепция), подготовленная Торгово-промышленной палатой Российской Федерации в соответствии с пунктами 1 и 2 плана мероприятий («дорожной карты») по реализации мер поддержки и стратегического развития выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Российской Федерации до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2022 г. № 1957-р (далее – план мероприятий).

Выставочная и конгрессная деятельности являются важнейшими инструментами современных коммуникаций в обществе, выявления и реализации стратегических приоритетов государства, регионов, отраслей и отдельных организаций в различных сферах общественной жизни. Соответствующее правовое регулирование и стандартизация процессов реализации выставочной и конгрессной деятельности позволяют согласовывать интересы заинтересованных субъектов всех уровней и выстраивать наиболее адекватный вектор долгосрочного развития государства.

В настоящее время отдельные аспекты этой деятельности регулируются правовыми актами различного уровня. Важную роль в этой сфере играют стандарты: ГОСТ Р 56765-2015. «Национальный стандарт Российской Федерации. Деятельность выставочно-ярмарочная. Основные положения», утвержденный Приказом Росстандарта от 25 ноября 2015 г. № 1978-ст, ГОСТ 32608-2014. «Межгосударственный стандарт. Деятельность выставочно-ярмарочная. Термины и определения», утвержденный Приказом Росстандарта от 11 июня 2014 г. № 550-ст, ГОСТ Р 53524-2009 «Конгрессная деятельность. Термины и определения», утвержденный Приказом Ростехрегулирования от 15 декабря 2009 г. № 775-ст, ГОСТ Р ИСО 25639-1-

2015. «Национальный стандарт Российской Федерации. Выставки, ярмарки, конгрессы. Часть 1. Словарь», утвержденный Приказом Росстандарта от 27 ноября 2015 г. № 2034-ст.

В правовой литературе (Метелева Ю.А. Правовое регулирование выставочно-ярмарочной деятельности в Российской Федерации // Право и экономика. 2007. № 2; Аликиева А.М. Еланцева О.П. Правовое регулирование отношений в сфере выставочно-ярмарочной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Том 17. № 2. С. 250-256) высказывается мнение о необходимости принятия единого нормативно-правового акта в этой сфере в целях преодоления рассогласованности правового обеспечения выставочной деятельности. Кроме того, указывается на необходимость развития новых способов осуществления выставочной деятельности, например, таких как «виртуальные выставки» (Краснов В. Выставки и ярмарки: регламентация по-новому // Практическая бухгалтерия. 2010. № 5. С. 20 – 23), а также разработки системы соответствующего правового регулирования.

Вместе с тем в представленной Концепции не дается оценка перспективам развития законодательства в сфере выставочной и конгрессной деятельности в этой части. В то время как по данным исследования Международной ассоциации выставочной индустрии (UFI), проведенного в июле 2022 года, процесс оцифровки процессов выставочной деятельности становится ведущим в современный период: в настоящее время более трети членов этой организации разработали стратегию цифровой трансформации выставок и выставочных продуктов (<https://www.ufi.org/mediarelease/ufi-global-barometer-29th-edition/>).

Представленная Концепция содержит проект федерального закона «О выставочной и конгрессной деятельности» (далее – проект закона) и дополнительную информацию о целесообразности принятия законопроекта-спутника, в котором предлагается предусмотреть правила проведения специализированных выставок алкогольной продукции (специализированных

разделов алкогольной продукции межотраслевых выставок) и специализированных выставок по медицинской тематике.

В Концепции отсутствует значимая её часть, в которой должны обосновываться целесообразность разработки и принятия федерального закона о выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности, обобщаться конкретные потребности в совершенствовании законодательства в этой сфере. Из содержания представленных материалов не ясны главные идеи, которые должны быть основой для формирования принципов современной государственной политики, направленной на формирование единого правового регулирования конгрессно-выставочного рынка в Российской Федерации, отсутствует анализ действующего регулирования в этой сфере, что делает невозможным в полной мере оценить Концепцию.

При этом важно определить границы обеспечения единства законодательного регулирования в этой сфере. Так, например, не может быть поддержано распространение действия разрабатываемого законодательного акта о выставочной и конгрессной деятельности на отношения по поводу проведения научных мероприятий. Приравнивание научных конференций, конгрессов, симпозиумов и прочих научных мероприятий к иным конгрессам и выставкам не учитывает того, что научная деятельность отличается спецификой и особыми принципами регулирования научной деятельности, что нашло отражение в системе законодательства в виде отдельного акта, а именно, Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Представляется, что для разработки концепции могут быть взяты за основу положения постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» в части основных требований к Концепции.

В научной литературе (Лукьянова В.Ю. Технический регламент в системе российского законодательства: монография. 2-е изд., доп. и перераб.

М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2017; Океанова З.К. Экономические и правовые аспекты интеграционного развития// Российская юстиция. 2012. № 12. С. 5 – 7 и др.) отмечается, что основными задачами изменения действующего регулирования должны являться:

- построение прозрачной, понятной участникам рынка системы обязательных требований к осуществляемой деятельности;
- устранение избыточных административных барьеров;
- устранение пробелов правового регулирования;
- гармонизация подходов к регулированию в соответствии с международными требованиями.

Научные концепции развития законодательства также могут быть использованы при разработке Концепции. Опираясь на многолетний опыт Института по разработке концепций развития российского законодательства, можно утверждать о значимости научных концепций, выполняющих важную прогностическую функцию. Кроме того, следует отметить важность развития законодательства в свете правильно избранных целевых установок, которые способствуют наиболее полноценному раскрытию его регулятивного потенциала. Отсутствие научного предвидения, поспешность в подготовке актов, недостаток аналитической информации, учета различных факторов снижают качество правовых актов.

Таким образом, пункт 1 плана мероприятий, который предусматривает проработку целесообразности разработки и принятия федерального закона о выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности, не выполнен в полной мере. Кроме того, ярмарочная деятельность, также названная в плане мероприятий, не нашла отражение в Концепции.

Предлагаемый проект закона состоит из девяти статей, предусматривающих предмет и цели правового регулирования выставочной и конгрессной деятельности; основные понятия, используемые в законе; субъектный состав участников отношений, регулируемых законом; полномочия органов государственной власти, местного самоуправления в

сфере поддержки и развития выставочной и конгрессной деятельности; меры государственной поддержки субъектов выставочной и конгрессной деятельности; виды выставочных и конгрессных мероприятий; порядок организации и проведение выставочных и конгрессных мероприятий. В последней статье (ст. 9) подлежащего разработке законопроекта предполагается законодательное закрепление порядка вступления в силу будущего законодательного акта. Следует учитывать, что согласно пункту 13 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов в редакции 2021 г. (утверждены Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации) статья о порядке вступления в силу вводится в законопроект лишь в случае, если необходимо установить особый порядок вступления закона в силу, отличный от определенного Федеральным законом от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

По предлагаемому тексту проекта закона отметим следующее.

1. Проект закона носит общий, неконкретный характер: положения, закрепляющие права, обязанности и ответственность субъектов возникающих отношений имеют декларативный или бланкетный характер (например, ст. 8 проекта закона); установление видов выставочных и конгрессных мероприятий (ст. 7 проекта закона) не носит правового характера, поскольку из предлагаемой нормы не ясно, как различаются правовые режимы таких мероприятий.

2. Статья 4 проекта закона ограничивает субъектный состав выставочной деятельности по сравнению с вышеназванными ГОСТами. Помимо упоминаемых в проекте закона деловых кругов (предпринимателей) в выставках, конгрессах и ярмарках участвуют также деятели культуры, в т.ч. науки, искусства, литературы, религиозные деятели.

3. В абзаце 2 п. 1 ст. 5 проекта закона предусматривается, что Правительство Российской Федерации в сфере поддержки и развития

выставочной и конгрессной деятельности осуществляет выработку и реализацию государственной политики в сфере выставочной и конгрессной деятельности, в том числе формирование правовых основ единого рынка в Российской Федерации. Это логическая ошибка подчинения частному вопросу более общего. Однако должно требоваться обратное: регулирование, поддержка и развитие выставочной, ярмарочной и конгрессной деятельности должны производиться в соответствии с установленными правилами формирования единого рынка в Российской Федерации и Евразийском экономическом союзе.

На основании изложенного Концепция развития законодательства в сфере выставочной и конгрессной деятельности нуждается в доработке.

И.о. зав. отделом гражданского
законодательства и процесса

О.В. Гутников

Зав. отделом административного
законодательства и процесса

А.С. Емельянов

И. о. зав. отделом теории права и
междисциплинарных
исследований законодательства

Н.В. Путило