

Между бюрократией и доступом на рынок: насколько (не)доступными остаются рынки Молдовы для домашних производителей?

В начале этого года была опубликована аналитическая записка под названием: «Насколько (не)доступны внутренниерынки для домашних производителей!»¹. В ней рассматриваются проблемы, связанные с внутренней нормативно-правовой базой, регулирующей доступ на рынки для домашних производителей. Спустя почти год после публикации этой заметки Виталие Рапча, Программный директор Эксперт-Груп, и Виктория Брынза, Стажер Эксперт-Груп, задались целью выяснить, стал ли доступ на рынок для домашних производителей проще. Помимо мониторинга изменений в нормативно-правовой базе, авторы этого анализа попытались понять, как эти нормы реализуются на самом крупном и важном рынке Республики Молдова - «Центральном рынке». Проанализировав, как обеспечивается доступ домашних производителей на Центральный рынок, эксперты заявили, что можно экстраполировать результаты на другие рынки страны. В результате анализа они обнаружили, что законодательство о доступе на рынок для домашних производителей остается настолько ограничительным и невыполнимым, что даже администраторы рынка не в состоянии его реализовать.

Кто такие домашние производители и как обеспечивается их доступ к рынкам?

Домашние производители — это физические лица, не подпадающие под понятие торговцев, которые производят агропродовольственную продукцию в результате собственного труда или в сотрудничестве с членами семьи, используя землю вокруг своего дома, овощные участки или сады. Таким образом, в соответствии с законодательными ^{положениями}², домашние производители могут реализовывать часть излишков собственного агропродовольственного производства при условии, что получаемый ими доход не превышает сумму личного освобождения: ^{установленного}³ в соответствии с положениями Налогового кодекса. Если этот доход превышает сумму личного освобождения, то с домашних производителей может быть взыскана профилизация их предпринимательской деятельности и уплата исчисленного налога на прибыль.

Для того чтобы контролировать объем выручки, реализованной домашними производителями, законодатель ввел обязанность заполнять декларацию домашнего производителя, которая должна быть составлена за каждый торговый год. Все декларации домашних производителей должны быть централизованы в информационной системе «Урегулирование налоговых обязательств через местную службу сбора налогов» (SIA SCITL).

Домашние производители в основном сосредоточены в сельской местности, где уровень безработицы гораздо выше, чем в городах, доля ранних выпускников школ вдвое выше, чем в городах, а молодежь чаще всего оказывается в числе NEET (трудоспособная безработная молодежь). Признавая эти реалии и желая поддержать

сельское население в получении дополнительного источника дохода, в том числе путем развития бизнеса в сельскохозяйственном секторе, в отечественное законодательство было включено понятие «домашнего производителя». Статус домашнего производителя позволяет сельским жителям, имеющим излишки продукции собственного хозяйства, реализовать эти излишки в безопасных для себя и для потребителей условиях, без необходимости оформления предпринимательской деятельности.

Доступ к рынку для домашних производителей — это выгода для потребителей, но также и преимущество для городских жителей. С одной стороны, трудолюбивые сельские жители с неудовлетворенными финансовыми потребностями могут реализовать излишки своего домашнего хозяйства и получить столь необходимый дополнительный доход. С другой стороны, городские потребители могут получить легкий доступ к продуктам домашнего производства с потенциально более высокой питательной и органолептической ценностью по более низким ценам, чем у посредников.

К сожалению, декларация домашнего производителя по-прежнему является одним из основных барьеров, ограничивающих доступ на рынки для домашних производителей. К основным ограничениям, связанным с декларированием домашних производителей, относятся: печать декларации; необходимость предъявления оригинала документа, удостоверяющего личность, а также оригинала документа о праве собственности на землю; заполнение декларации в присутствии налогового инспектора или представителей администрации рынка, которые, подписывая ее, подтверждают достоверность указанной информации; необходимость повторного подписания декларации представителями администрации рынка после проведения торговых операций для подтверждения баланса оставшейся продукции и суммы полученных денег и т. д.

Как на практике реализуется нормативная база для домашних производителей

Для того чтобы увидеть, как де-факто реализуется нормативная база, регулирующая деятельность домашних производителей, мы совершили несколько визитов на крупнейший рынок Республики Молдова - Центральный рынок. Мы предполагаем, что то, как внедряются положения о содействии доступу домашних производителей на Центральный рынок, является показательным для других рынков Республики Молдова. Ниже мы приводим наиболее важные выводы.

Законодательные положения о торговле на рынках для домашних производителей настолько сложны, что даже не применяются. Учитывая, что наши предыдущие запросы, направленные в М.М. Центральный рынок остались без ответа, на этот раз мы физически выехали и пообщались с представителями Центрального рынка в столице. Несмотря на то, что директор рынка присутствовал на дежурстве, он категорически отказался предоставить нам подробности или ответить на наши вопросы и переадресовал нас к своему подчиненному. По его словам, муниципальное предприятие на практике не применяет положения о доступе на рынок для домашних производителей. Так, чтобы продать фрукты или

овожи на одном из рыночных прилавков, людям приходится проходить следующие этапы:

1. Они приносят свои товары с 5 утра (за час до открытия рынка). На рынке есть две зоны с навесом и столами для продажи овощей и фруктов.
2. Работники рынка, ответственные за обеспечение торговли в этих зонах, называемые также «контролерами», распределяют торговые места. После получения оплаты за торговое место контролеры выдают «чек» с номером выделенного стола. Торговцы могут продавать свои товары только в том киоске, который указан в чеке.
3. По окончании торговой деятельности производители могут собрать свой товар, упаковать продукцию и беспрепятственно покинуть рынок, не заполняя декларацию домашнего производителя.

Согласно данным, предоставленным представителем администрации рынка, когда торговая операция заканчивается или запасы исчерпаны, домашний производитель всегда может покинуть рынок и отправиться домой. Однако, согласно действующему законодательству, производитель не может уйти сразу после окончания торговли, так как закон предусматривает, что он должен вернуться к представителю администрации рынка, взвесить и пересчитать в его присутствии количество неторгуемой продукции и собранные деньги и указать эти данные в декларации производителя, копия которой остается у администрации рынка, которая должна внести данные в автоматизированную информационную систему (SIA SCITL). Описанная выше процедура распределения прилавков на рынке объясняет, почему ни руководство Центрального рынка им. Центральный рынок, ни власти не знают, сколько деклараций домашних производителей было обработано сборщиками налогов на рынках, какова стоимость продаваемых товаров, каковы вид и количество продуктов, которыми торгуют домашние производители в течение года, и т.д.

Хотя может показаться, что несоблюдение закона облегчает доступ на рынок для домашних производителей, существование сложных и трудно выполнимых нормативных актов значительно повышает уязвимость тех, кто вынужден их соблюдать. Таким образом, при существующем положении дел домашние производители могут быть вынуждены осуществлять неофициальные платежи, чтобы обеспечить себе доступ на рынки.

Совместное использование прилавков происходит до того, как отечественные производители смогут добраться до рынка на общественном транспорте. В беседе с представителем Центрального рынка мы узнали, что все торговцы выставляют свои товары на прилавках рынка с пяти утра, а места на рынке распределяются в порядке очереди. Таким образом, в первую очередь выделяются места, которые более заметны для покупателей и имеют большую торговую площадь. Это является одним из факторов, препятствующих работе домашних производителей, поскольку в большинстве случаев у них нет доступа к маршрутам общественного транспорта в крупные города, чтобы в дни работы рынка добираться туда с 5 утра. Например, первый автобус из Пересечина (29 километров от Центрального рынка) до

центрального вокзала Кишинева отправляется в 6.50 утра. А если домашний производитель едет с юга или севера страны, то его автобус прибывает на Южный или Северный железнодорожный вокзал, откуда ему придется пересест на муниципальный общественный транспорт, чтобы добраться до Центрального рынка со своими товарами.

Непрозрачность информации о заполняемости прилавков отбивает желание у домашних производителей выставлять свои товары на рынках. Ни на рынке, ни на [сайте](#) Центрального рынка нет оперативной информации о свободных для торговли местах, статистики занятых и свободных торговых мест за предыдущий период, применяемых тарифов или средних цен на торгуемую продукцию и т. д. На железнодорожном вокзале или у входа на рынок нет цифровых табло, где бы отечественные производители и потребители могли проверить, сколько и какие прилавки заняты, сколько прилавков свободно. Хотя представитель Центрального рынка сообщил нам, что на рынке много свободных мест, например, в овощном секторе около 360 свободных столов, и отечественные производители могут найти свободные места в любое время дня, на сайте рынка это не отображается.

Представитель Центрального рынка также отметил, что большинство отечественных производителей, торгующих на обочине, даже не знают о стоимости платы, которую им приходится платить за аренду прилавка в овощном и фруктовом секторах, однако, кроме информационного щита в административном здании, эти расценки больше нигде не вывешиваются, ни у входа на рынок, ни в прилавочных секторах.

В данном случае отметим, что согласно номенклатуре и тарифам на услуги, предоставляемые Центральным рынком, приложенным к решению Муниципального совета Кишинева № 9/6 от 19 декабря 2018 года, цены на торговлю с прилавка фруктами и овощами варьируются от 14 до 21 лея/день. Однако цены гораздо выше, если продаются мясо, яйца или молочные продукты. Придя на рынок, домашние производители могут быть обеспокоены тем, что не найдут так называемых контролеров, которые выделяют им прилавок.

Эти опасения не всегда беспочвенны, поскольку нигде (ни на территории рынка, ни на информационных стендах, ни на сайтах, ни в социальных сетях) нет четкой информации о графике работы этих сотрудников. Если контролеры покинули свои участки и не могут их найти, производителям придется обращаться в администрацию рынка, здание которой расположено в отдаленном районе без каких-либо указателей или стрелок, которые помогли бы заинтересованным лицам найти офис. Не имея информации о времени работы контролеров, отечественные производители будут вынуждены оставлять свой товар где-нибудь или носить его с собой, бродя по рынку в поисках лица, ответственного за уплату сбора и выделение торгового места, на том основании, что торговая точка закреплена за торговцем контролером, а «чек» с присвоенным номером стола представляет собой его право торговать на этом месте.

Вопреки законодательным положениям, на рынках нет зон, предназначенных исключительно для домашних производителей. Хотя на муниципальном рынке есть два сектора, оборудованные крышами и прилавками для продажи овощей и фруктов, где, по словам представителей рынка, домашние производители могут продавать

свою продукцию, четкого разграничения зон, отведенных для домашних производителей, не существует. Кроме того, на территории рынка нет ни одного информационного щита для потребителей с указанием мест, отведенных для домашних производителей. Необходимость выделения зон для домашних производителей оправдана не только с точки зрения облегчения идентификации таких производителей потребителями, но и в связи с необходимостью защиты домашних производителей от профессиональных торговцев и возможных злоупотреблений с их стороны.

На центральном рынке Кишинева либо нет отечественных производителей, либо не соблюдаются положения ВР № 206/2023. Согласно законодательству, в период торговли, помимо обязательного указания цены, отечественный производитель обязан вывесить на видном месте информацию, содержащую: упоминание «отечественный производитель», его имя и фамилию, наименование продукции и место происхождения продукции. Во время посещения Центрального рынка О.М. мы не обнаружили ни одного торговца, на котором была бы размещена подобная информация. В этих условиях можно предположить либо отсутствие на рынке отечественных производителей, либо несоблюдение положений постановления правительства.

Прежде чем начать поиск места на рынке для продажи продуктов животного происхождения, домашний производитель должен получить ветеринарную лицензию. Для того чтобы получить эту книжку, необходимо зарегистрировать «непрофессиональный» холдинг. Ветеринарная книжка обязательна для всех видов животных и, в соответствии с законом, выдается только после осмотра ветеринаром или ветеринарным врачом в территориальном округе домашнего производителя. Карточка здоровья животного штампуются ежеквартально.

Для того чтобы обеспечить ежеквартальное заверение квартального журнала, домашний производитель должен сообщать о любых инцидентах/событиях, связанных с содержащимися животными, включая дату и причину забоя. Ежеквартальное заверение карнета также связано с командировочными расходами домашнего производителя. По данным ANSA, в 2023 году территориальные подразделения Агентства по безопасности пищевых продуктов выдали по просьбе владельцев животных 7831 санитарную книжку, предназначенную для непрофессиональных хозяйств. Поскольку в непрофессиональном хозяйстве может содержаться не один вид животных, в выданных санитарных книжках указываются все виды животных в хозяйстве: крупный рогатый скот, овцы, козы, свиньи, пчелы, кролики, домашняя птица и т. д.

По словам представителей ANSA, крупный рогатый скот является основным видом животных, на который приходится около 80 процентов от общего числа выданных медицинских карт. Это можно объяснить и тем, что производители молочной продукции, закупаая молоко у населения, спрашивают у владельцев скота медицинскую книжку животного. Другими словами, большинство производителей, которые приезжают из деревни, чтобы продать в город мясо курицы, кролика или свинины, овечий сыр и т. д., не обязательно имеют эти санитарные книжки, а при их отсутствии законодательная база ограничивает их доступ на рынок.

Если в случае с торговлей фруктами и овощами городской совет устанавливает тарифы на аренду прилавков и может принять решение об облегчении доступа на рынок для отечественных производителей, то мясные и молочные павильоны, расположенные на территории центрального рынка, являются частными. Таким образом, если отечественные производители попытаются продавать мясо, молоко или яйца на крупнейшем продовольственном рынке страны, то им также придется преодолеть барьер доступа к частным павильонам. Павильоны 1-5 Центрального рынка ОМ были приватизированы в 2000-х годах компаниями, которые были созданы за несколько месяцев до фактической приватизации.

Мясной павильон № 1 был приватизирован S.C. Commax SRL, мясной павильон № 2 - S.C. Comingi SRL, мясной павильон № 3 - Dakeli SRL, молочный и рыбный павильон № 4 - Midarcom SRL, молочный павильон № 5 был приватизирован S.C. Maiul-Vir-Con SRL. Таким образом, управление торговой деятельностью в этих павильонах осуществляется частным экономическим агентом. Внутри павильонов нам не удалось найти никакой информации о применяемых тарифах или о том, как распределяются торговые места. Мы также не смогли найти никакой онлайн-информации о том, как получить доступ к торговым площадям в этих частных павильонах, а также веб-сайты этих компаний. Как и в случае с площадками, управляемыми ОМ «Центральный рынок», в частных павильонах не выделены зоны для отечественных производителей. Кроме того, в мясном и молочном павильонах торговцы обязаны носить белый лабораторный халат в качестве униформы, что для отечественных производителей является дополнительным препятствием для продажи своей продукции на рынке. К сожалению, некоторых представителей SRL не удалось идентифицировать, а те, с кем нам удалось поговорить, категорически отказались отвечать на наши вопросы.

Выводы:

1. Законодательная база, регулирующая доступ на рынки для домашних производителей, остается такой же ограничительной и невыполнимой, как и раньше, а затраты на соблюдение и исполнение законодательства значительно превышают получаемые выгоды. Анализ реализации законодательной базы на примере Центрального рынка показывает, что положения о торговле на рынках для домашних производителей не соблюдаются. Сложная нормативно-правовая база, которую трудно применять и которая постоянно нарушается, повышает риск коррупции и снижает доверие граждан к государству и его институтам.
2. Несмотря на то что агропродовольственные рынки традиционно воспринимаются как место, где продукцию можно купить непосредственно у производителя, существующая законодательная база превращает их в банальные площадки для профессиональных торговцев.
3. Рынки и частные павильоны на них по-прежнему враждебно относятся к домашним производителям, а отсутствие специальных зон для домашних производителей делает их более уязвимыми перед профессиональными торговцами.

4. Правовая процедура доступа на рынок для домашних производителей не описана в одном месте, она вытекает из нескольких отдельных нормативных актов, которые домашние производители не имеют возможности знать. Домашние производители, желающие продать излишки своей продукции, не всегда имеют необходимую подготовку, чтобы ориентироваться в правилах, разбросанных в различных законах, правительственных постановлениях или распоряжениях (ANSA). Даже на сегодняшний день не существует руководства, брошюры или другого информационного материала, который бы доходчиво объяснял эти процедуры.
5. Отсутствие прозрачности в отношении распределения торговых мест на рынках, количества мест, доступных для домашних производителей, и применяемых тарифов повышает риск коррупции и ограничивает доступ на рынок для домашних производителей. Отсутствие прозрачности не позволяет отечественным производителям выставлять свои товары на рынках.
6. Производители продукции животного происхождения несут значительные затраты на продажу своих товаров на рынках, особенно если павильоны находятся в частной собственности. Кроме того, владельцы частных павильонов могут требовать соблюдения других условий, таких как униформа, например, белый халат, что является дополнительным препятствием для домашних производителей, которые торгуют лишь время от времени.

Рекомендации:

1. Дебюрократизация доступа на рынок для домашних и других производителей, чтобы вернуть производителей на рынок, стимулировать предпринимательство и расширить возможности для производителей выставлять и продавать свою продукцию напрямую, без посредников.
2. Изменить способ определения предпринимательской активности домашних производителей. Альтернативой декларации домашних производителей может стать положение, ограничивающее количество дней в году, в течение которых домашние производители могут продавать свою продукцию без уплаты подоходного налога.
3. Цифровое бронирование и оплата мест на рынке в режиме онлайн или по SMS с автоматическим присвоением номера столика (по текстовому сообщению) сделало бы рынки страны гораздо более удобными для домашних производителей и других непрофессиональных торговцев, устранив зависимость от сотрудников рынка и обеспечив место на рынке независимо от времени прибытия транспорта из регионов на станцию.
4. Отображение плана рынка, как в Интернете, так и на досках объявлений, с четким указанием зон, выделенных для домашних производителей, чтобы обеспечить соблюдение Постановления Правительства 206/2023 и помочь производителям и покупателям быстрее определить расположение этих зон.
5. Упрощение процедуры выдачи и утверждения ветеринарных карточек, особенно для домашней птицы, кроликов, коз, овец и пчелосемей,

принадлежащих владельцам «непрофессиональных хозяйств», производящих наиболее популярные продукты домашнего производства.

6. В санитарной книжке для владельцев непрофессиональных хозяйств, занимающихся разведением птицы, кроликов, коз, овец и пчел, ежеквартально будет ставиться печать и подпись ветеринара или уполномоченного ветеринара, без необходимости ставить печать и голографическую подпись, если не было зарегистрировано серьезных инцидентов со здоровьем. Эта мера позволит значительно снизить риск коррупции и бюрократических барьеров, ограничивающих доступ на рынок для отечественных производителей.