**МИНИСТЕРСТВО РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ И ЭКОНОМИКИ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Спасская, д.3, г.Ульяновск, 432017 тел.: (8422) 41-40-24 E-mail: econom@ulgov.ru

ОКПО 25480722, ОГРН 1047301019776, ИНН/КПП 7325050230/732501001

**Заключение**

**об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Правительства Ульяновской области «О реализации Закона Ульяновской области «О мерах государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, потребительских обществ и отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, на территории Ульяновской области»**

Министерство развития конкуренции и экономики Ульяновской области в соответствии с Законом Ульяновской области от 05.11.2013   
№ 201-ЗО «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Ульяновской области и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Ульяновской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности», пунктом 4.2. Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных постановлений (отдельного положения постановления) Правительства Ульяновской области, утверждённого постановлением Правительства Ульяновской области от 16.12.2013 № 607-П, и Положением о Министерстве развития конкуренции и экономики Ульяновской области, утверждённого постановлением Правительства Ульяновской области от 14.04.2014 № 8/125-П, рассмотрело проект постановления Правительства Ульяновской области «О реализации Закона Ульяновской области «О мерах государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, потребительских обществ и отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, на территории Ульяновской области» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Министерством сельского, лесного хозяйства и природных ресурсов Ульяновской области (далее – разработчик акта), и сообщает следующее.

**1. Описание предлагаемого регулирования.**

Проект акта разработан в соответствии с Законом Ульяновской области от 27.09.2016 №134-ЗО «О мерах государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, потребительских обществ и отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, на территории Ульяновской области» и регулирует отношения, связанные с предоставлением мер государственной поддержки сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам, осуществляющим деятельность на территории Ульяновской области.

Проектом акта утверждаются:

- порядок предоставления субсидий из областного бюджета Ульяновской области сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам на возмещение части их затрат в связи с осуществлением закупок молока у отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство;

- порядок предоставления субсидий из областного бюджета Ульяновской области сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам на возмещение части их затрат в связи с приобретением поголовья крупного рогатого скота в целях обеспечения деятельности отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство;

- порядок предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета Ульяновской области сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам на строительство мини-ферм для содержания крупного рогатого скота молочного направления отдельными категориями граждан, ведущим личное подсобное хозяйство, и строительство мини-теплиц, необходимых для обеспечения деятельности отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство.

В указанных порядках предоставления субсидий определяются цели предоставления субсидий, получатели субсидий, условия предоставления субсидий, требования, предъявляемые к заявителям, необходимый перечень документов для получения субсидий, порядки перечисления и возврата субсидий.

Постановление вступает в силу с 1 января 2017 года.

Таким образом, проект акта направлен на создание благоприятных условий для развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов, потребительских обществ и отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство на территории Ульяновской области.

**2. Проблема, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы.**

По мнению разработчика акта, принятие проекта направлено на решение следующих проблем:

- низкий уровень занятости, доходов и уровня жизни сельских граждан на территории Ульяновской области;

- снижение объёмов производства сельскохозяйственной продукции в регионе;

- отсутствие единой системы сбыта продукции, произведённой малыми формами хозяйствования на селе.

Кроме того, по мнению разработчика акта, в настоящее время перед Правительством Ульяновской области стоит задача по обеспечению продовольственной безопасности в регионе.

Особое значение в обеспечении продовольственной безопасности имеют малые формы хозяйствования. Малые формы хозяйствования на селе вносят существенный вклад в продовольственное обеспечение региона, их доля в общем региональном производстве молока составляет 63%, мяса скота и птицы – 56%, картофеля – 90%, овощей – 76%, плодов и ягод – 85%.

Однако, по сведениям разработчика акта, на территории Ульяновской области наблюдается тенденция существенного снижения доли продукции малых форм хозяйствования в общем объёме производства сельскохозяйственной продукции в течение последних трёх лет.

При этом **подтверждающих данных** о снижении доли продукции малых форм хозяйствования в общем объёме производства сельскохозяйственной продукции **разработчиком акта не представлены**.

**3. Обоснование целей предлагаемого регулирования.**

По мнению разработчика акта, принятие проекта закона направлено на повышение занятости, доходов и уровня жизни сельских граждан на основе развития организаций потребительской кооперации и обеспечения продовольственной безопасности Ульяновской области.

Цели рассматриваемого регулирования представлены в таблице ниже:

**Таблица 1**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **4.2. Описание целей предлагаемого регулирования, их соотношение с проблемой** | **4.3. Сроки достижения целей предлагаемого регулирования** | **4.4. Индикаторы достижения целей регулирования по годам, периодичность мониторинга достижения целей предлагаемого регулирования** |
| Предоставление сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам из областного бюджета Ульяновской области субсидий в целях возмещения их затрат в связи с осуществлением закупок молока у отдельных категорий граждан, ведущих личные подсобные хозяйства | 2017 год (по ставке 1,5 руб. за литр молока)  2018 год (по ставке 2 руб. за литр молока)  2019 год (по ставке 2,5 руб. за литр молока) | 15 000,0 тонн молока  17 250,0 тонн молока  20 000,0 тонн молока |
| Предоставление субсидий на возмещение части их затрат в связи с приобретением поголовья крупного рогатого скота в целях обеспечения деятельности отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство | 2017 год  2018 год  2019 год | 150 голов  270 голов  390 голов |
| Предоставление субсидий в целях возмещения их затрат в связи с осуществлением деятельности по строительству мини-ферм | 2017 год  2018 год  2019 год | 9 мини-ферм  17 мини-ферм  29 мини-ферм |
| Предоставление субсидий в целях возмещения их затрат в связи с осуществлением деятельности по строительству мини-теплиц | 2017 год  2018 год  2019 год | 3 мини-теплиц  5 мини-теплиц  10 мини-теплиц |

По мнению разработчика акта, кооперативная форма организации производства позволяет отладить систему закупок сельскохозяйственной продукции у населения, стимулирует увеличение поголовья скота и производства молока, позволяет создать полный замкнутый цикл воспроизводства готовой продукции, повысить уровень занятости и доходов сельского населения.

В современном состоянии экономической системы в России для преодоления тяжелой социально-экономической ситуации кооперативные начала приобретают исключительное значение. В условиях роста цен, безработицы, ослабления системы социальной защиты и других проявлений кризиса, большое количество сельских граждан оказалось не объединенным в какие-либо устойчивые общности.

Таким образом, по мнению разработчика акта, необходимость объединения сельского населения в сельскохозяйственные потребительские кооперативы для защиты своих прав как производителей в условиях сохранения продовольственной безопасности региона очевидна.

**4. Анализ международного опыта, опыта субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере**.

По итогам мониторинга регионального законодательства в сфере оказания мер финансовой поддержки сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам установлено, что в большинстве субъектов Российской Федерации анализируемые меры государственной поддержки **отсутствуют**.

В части предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам на строительство мини-теплиц, необходимых для обеспечения деятельности отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, схожего государственного регулирования в иных субъектах Российской Федерации **не выявлено**.

Аналогичная ситуация с предоставлением грантов в форме субсидий из областного бюджета сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам на строительство мини-ферм для содержания крупного рогатого скота молочного направления отдельными категориями граждан, ведущих личное подсобное хозяйство. При этом на территории Республики Татарстан гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, предоставляются субсидии на возмещение части затрат по строительству мини-ферм молочного направления **напрямую**, **минуя сельскохозяйственные потребительские кооперативы** (Закон Республики Татарстан № 3-ЗРТ от 12.01.2016 «О государственной поддержке развития личных подсобных хозяйств на территории Республики Татарстан»).

В части субсидирования сельскохозяйственных потребительских кооперативов и потребительских обществ на возмещение части их затрат в связи с осуществлением закупок молока у отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, являющихся членами данных кооперативов, установлено, что схожее регулирование действует на территории нескольких субъектов. Так, например:

- Красноярский край - постановление Правительства Красноярского края от 31.01.2014 № 25-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий сельскохозяйственным потребительским кооперативам, созданным сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, на компенсацию части затрат, связанных с закупом животноводческой продукции (молока, мяса свиней и мяса крупного рогатого скота) у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство на территории края, перечня, форм и сроков представления документов, необходимых для их получения, порядка возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении»;

- Калининградская область - постановление Правительства Калининградской области от 09.06.2010 № 406 «О предоставлении субсидии молокоперерабатывающим предприятиям на возмещение затрат по увеличению цены при закупке молока у граждан - владельцев коров и (или) ведущих личное подсобное хозяйство, включая закупки через сборщиков молока - индивидуальных предпринимателей, за период с мая по сентябрь 2010 года».

При этом в данных субъектах Российской Федерации субсидии предоставляются не только сельскохозяйственным потребительским кооперативам, но и иным организациям и индивидуальным предпринимателям, независимо от формы хозяйствования. В то же время субсидируется молоко, принятое от всех граждан ведущих личное подсобное хозяйство, а не только членов сельскохозяйственных потребительских кооперативов и обществ. Тем самым рассматриваемое регулирование является более широким и не привязанным к отдельной категории граждан и их объединений.

По результатам изучения регионального законодательства в части предоставления субсидий из областного бюджета сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам на возмещение части их затрат в связи с приобретением поголовья крупного рогатого скота в целях обеспечения деятельности отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, аналогичное регулирование в иных субъектах Российской Федерации **не выявлено**. В большинстве регионов России субсидии предоставляются **непосредственно гражданам**, ведущим личное подсобное хозяйство, **на возмещение части затрат по приобретению** поголовья крупного рогатого скота. Так, например:

- постановление Правительства Воронежской области от 08.07.2014   
№ 608 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из областного бюджета на компенсацию части затрат за приобретенное поголовье крупного рогатого скота гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, на 2014 - 2016 годы»;

- Постановление Мэра Корсаковского городского округа от 07.07.2015   
№ 1012 «Об утверждении порядка предоставления в 2015 году финансовой поддержки в форме субсидии из средств бюджета Корсаковского городского округа гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство на территории Корсаковского городского округа, на возмещение части затрат по приобретению поголовья крупного рогатого скота».

Таким образом, по результатам мониторинга регионального законодательства регулирование, аналогичное рассматриваемому, в иных субъектах Российской Федерации отсутствует (не выявлено). При этом в большинстве регионах указанные меры государственной поддержки предоставляются непосредственно гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство.

**5. Анализ предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы.**

По данным официальной статистики составлена аналитическая таблица о результатах деятельности малых предприятий (за исключением микропредприятий) в сфере сельского хозяйства на территории Ульяновской области:

**Таблица 2**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Показатель** | **2014 год** | **2015 год** | **3 мес. 2016 год** |
| Количество действующих малых предприятий, ед. | 141 | 116 | 101 |
| Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без НДС и акциза), тыс. руб. | 3 782 384,2 | 4 284 559,6 | 1 089 287,9 |
| Средняя численность работников списочного состава (без внешних совместителей), чел | 4 561 | 4 662 | 3 635 |

Данные таблицы свидетельствуют о снижении количества действующих малых предприятий в сфере сельского хозяйства, что может объясняться сложившейся непростой ситуацией в экономической сфере. При этом необходимо отметить **рост объёма отгруженных товаров** собственного производства, что в определённой степени **нивелирует** отрицательные последствия от сокращения количества малых предприятий.

По информации, представленной разработчиком акта, принятие проекта акта **потребует выделения дополнительных** денежных средств из областного бюджета Ульяновской области **на финансирование четырёх новых направлений** государственной поддержки. Планируемое увеличение бюджетных расходов составит:

в 2017 году – 27,38 млн. рублей;

в 2018 году – 44,66 млн. рублей;

в 2019 году – 66,59 млн. рублей.

При этом по сведениям разработчика акта, возможное увеличение налоговых доходов составит в 2017 году 3,1 млн. рублей, в 2018 году – 4,9 млн. рублей, в 2019 году – 7,3 млн. рублей.

Таким образом, при **увеличении бюджетных расходов** за 3 года на **138,63 млн. рублей**, **увеличение объёма налоговых поступлений** составит – **15,3 млн. рублей**.

**6. Анализ основных групп участников отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием.**

По мнению разработчика акта, основными группами участников общественных отношений, интересы которых будут затронуты рассматриваемым правовым регулированием, являются потребительские кооперативы, потребительские общества и отдельные категории граждан, ведущих личное подсобное хозяйство и являющиеся членами сельскохозяйственных потребительских кооперативов или потребительских обществ.

Количественная оценка адресатов регулирования представлена разработчиком акта в таблице ниже:

**Таблица 3**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Группы потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования** | **Количество участников группы** | **Прогноз изменения количества в среднесрочном периоде** |
| Сельскохозяйственные потребительские кооперативы | 40 | Планируется увеличить количество зарегистрированных потребительских кооперативов по итогам 2017 года на 11 единиц |
| Потребительские общества | 15 | Спрогнозировать изменения количества в среднесрочном периоде не представляется возможным |
| Отдельные категории граждан, ведущих личное подсобное хозяйство | около 150 тыс. | Планируется увеличить количество личных подсобных хозяйств по итогам 2017 года на 110 единиц |

**7. Сведения о проведении публичных обсуждений.**

В рамках публичных обсуждений разработчиком акта проект акта и сводный отчёт были размещены с 19.09.2016 по 08.10.2016 на специализированном ресурсе для проведения публичных обсуждений <http://regulation.ulgov.ru>.

Материалы для публичных обсуждений одновременно были направлены в Торгово-промышленную палату Ульяновской области, Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Ульяновской области», Ульяновское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Ульяновское областное региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Ульяновской области, муниципальные образования Ульяновской области.

Позиций, содержащих замечания и предложения по рассматриваемому регулированию, от участников публичных обсуждений не поступало.

**8.Замечания и предложения по рассматриваемому проекту акта.**

1) В порядке субсидирования закупок молока не уточняется объект субсидирования – цена на молоко в пересчёте на нормальную жирность или цена на молоко в натуральном весе.

Кроме того, адресатами регулирования являются **аффилированные лица** по отношению друг к другу – сельскохозяйственный потребительский кооператив (общество) и граждане, являющиеся его членами. Вследствие этого возникает высокая степень риска злоупотребления данными лицами в части предоставления подложных (фиктивных) сведений о закупке молока в целях получения бюджетных средств.

2) Из порядка предоставления субсидий из областного бюджета Ульяновской области сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам на возмещение части их затрат в связи с приобретением поголовья крупного рогатого скота в целях обеспечения деятельности отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, неясно как подтверждается приобретение поголовья крупного рогатого скота **только в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, занимающихся молочным скотоводством**.

Согласно порядку размер субсидии составляет 30 000 рублей на 1 голову крупного рогатого скота. При этом проектом акта не урегулированы следующие вопросы:

- возможность перепродажи голов крупного рогатого скота гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, по цене выше собственного приобретения (**спекулятивный доход**);

- возможность приобретения поголовья крупного рогатого скота по цене менее размера субсидии.

Необходимо отметить, что передача голов крупного рогатого скота гражданам для обеспечения их деятельности на содержание (без оформления права собственности) зачастую менее эффективна, чем при оформлении права собственности.

Указанные факторы также способствуют возникновению риска неэффективного использования средств областного бюджета Ульяновской области.

3) В части рассмотрения порядка предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета Ульяновской области сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам на строительство мини-ферм для содержания крупного рогатого скота молочного направления отдельными категориями граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, и строительство мини-теплиц, необходимых для обеспечения деятельности отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, имеются следующие замечания:

а) отсутствует понятие мини-теплица;

б) требует уточнения понятие мини-ферма, т.к. данное определение подразумевает любое количество поголовья (в тексте проекта акта либо «до 5 голов включительно», либо «свыше 5 голов»);

в) согласно порядку грант может быть предоставлен на осуществление одного вида затрат для одного гражданина, ведущего личное подсобное хозяйство, **согласившегося на осуществление деятельности** по содержанию товарного поголовья нетелей и (или) первотёлок молочного направления в мини-фермах или выращиванию продукции в мини-теплицах. При этом способ оформления данного **согласия не уточняется** (среди представляемых документов на участие в конкурсном отборе данный документ также отсутствует);

г) необходима корректировка показателей, по которым оцениваются бизнес-планы. В частности:

- большинство показателей относятся к созданию мини-ферм, а показатели дающие качественную характеристику создания мини-теплиц отсутствуют;

- показатель «срок строительства» сформулирован некорректно, т.к. указанные сроки являются сжатыми и не учитывают возможные климатические условия для строительства, а также время на подведение необходимых инженерных коммуникаций;

- показатель «ежегодный объём выручки от реализации продукции, произведённой в мини-фермах» изначально значительно занижен;

- показатель «рекомендации от органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области, физических лиц, общественных организаций, поручителей» является некорректным, т.к. основан на установленных ранее взаимоотношениях заявителя с указанной группой поручителей.

д) соглашением о предоставлении гранта предусматривается обязанность граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, участвовать в хозяйственной деятельности получателя гранта путём продажи ему произведённой продукции. При этом правовые основания для принуждения граждан продавать свою продукцию у заявителя отсутствуют. Также неясен объём данной реализуемой продукции и срок в течение которого будет реализовываться данная продукция;

е) из положений порядка неясен механизм хозяйственного взаимодействия между заявителем (потребительским кооперативом/обществом) и гражданином, ведущим личное подсобное хозяйство, а также на чьей территории будет осуществляться строительство мини-ферм/мини-теплиц.

Тем самым, считаем, что рассматриваемый порядок субсидий нуждается в существенной доработке.

**9. Выводы по результатам проведения оценки регулирующего воздействия.**

По итогам оценки регулирующего воздействия считаем, что проект акта содержит ряд положений, способствующих возникновению необоснованных расходов областного бюджета Ульяновской области.

И.о.Министра В.В.Павлов

Егоров Александр Алексеевич

24-16-48