**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 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 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 Российской Федерации от 19.06.1992 № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», Федеральными законами от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и регулирует отношения, связанные с установлением органами государственной власти Ульяновской области мер государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, потребительских обществ и отдельных категорий граждан, ведущих личное подсобное хозяйство и являющихся членами сельскохозяйственных потребительских кооперативов или потребительских обществ (далее – граждане, ведущие личное подсобное хозяйство), осуществляющих деятельность на территории Ульяновской области.

Проектом акта определяются:

- полномочия исполнительных органов государственной власти Ульяновской области в сфере государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, потребительских обществ и граждан, ведущих личное подсобное хозяйство;

- меры финансовой поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов и потребительских обществ;

- иные меры поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, потребительских обществ и граждан, ведущих личное подсобное хозяйство.

Закон 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;

- низкий уровень развития материально-технической базы заготовки и хранения сельскохозяйственной продукции, произведённой малыми формами хозяйствования на селе;

- 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**.

Представленная разработчиком акта информация об изученном опыте субъектов Российской Федерации в части предоставления мер государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, является **в определённой степени некорректной**, т.к. не содержит информации о предоставлении аналогичных (схожих) мер государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов и потребительских обществ.

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

При этом меры государственной поддержки сельскохозяйственным потребительским кооперативам и потребительским обществам предоставляются не во всех субъектах Российской Федерации. Так, например:

**Таблица №2**

|  |  |
| --- | --- |
| **Субъект РФ** | **Меры поддержки** |
| **Республика Башкортостан**  Закон Республики Башкортостан от 08.12.2006 № 389-з «О государственной поддержке сельскохозяйственных потребительских кооперативов в Республике Башкортостан» | Органы государственной власти Республики Башкортостан оказывают государственную поддержку сельскохозяйственным потребительским кооперативам путем:  1) содействия созданию и поддержке деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов путем принятия нормативных правовых актов в сфере государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов;  2) содействия обеспечению сельскохозяйственных потребительских кооперативов **материально-техническими ресурсами, современным оборудованием и технологиями**, в том числе на **лизинговой основе**;  3) содействия приобретению или аренде неиспользуемых сельскохозяйственными организациями производственных помещений и оборудования;  4) содействия созданию и развитию **производственной инфраструктуры** (переработка, хранение, реализация);  5) содействия приобретению и строительству перерабатывающих и обслуживающих предприятий;  6) предоставления льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;  7) привлечения в установленном законодательством порядке сельскохозяйственных кредитных кооперативов в комплекс производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий;  8) организации мероприятий по подготовке и дополнительному профессиональному образованию руководителей, специалистов сельскохозяйственных потребительских кооперативов;  9) организации научного, инновационного, информационного обеспечения деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов;  10) принятия и реализации совместных инновационных и инвестиционных проектов и программ органами государственной власти и сельскохозяйственными потребительскими кооперативами, иными участниками;  11) создания залоговых фондов для обеспечения обязательств сельскохозяйственных потребительских кооперативов;  12) осуществления иных мер в соответствии с законодательством. |
| **Челябинская область**  Закон Челябинской области от 27.05.2010 № 592-ЗО «О развитии сельскохозяйственной потребительской кооперации на территории Челябинской области» | В целях развития сельскохозяйственной потребительской кооперации государственная поддержка деятельности сельскохозяйственных потребительских кооперативов осуществляется путем:  1) **возмещения части затрат на уплату процентов по привлеченным кредитам** кредитных организаций;  2) в**озмещения части затрат на обновление основных средств** сельскохозяйственных потребительских кооперативов, включая **приобретение новой техники и оборудования**;  3) возмещения части затрат на реализацию и переработку сельскохозяйственной продукции (сырья);  4) проведения мероприятий по **технической и технологической модернизации** объектов производственной инфраструктуры в соответствии с инвестиционными проектами. |
| **Республика Хакасия**  Постановление Правительства Республики Хакасия от 14.01.2016 № 03 «О Порядке предоставления государственной поддержки в виде грантов на развитие материально-технической базы сельскохозяйственным потребительским кооперативам на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» | Гранты предоставляются на развитие материально-технической базы сельскохозяйственных потребительских кооперативов, в том числе:  - на **строительство, реконструкцию или модернизацию** производственных объектов по заготовке, хранению, подработке, переработке, сортировке, убою, первичной переработке сельскохозяйственных животных и птицы, рыбы и объектов аквакультуры, охлаждению молока, мяса, птицы, картофеля, грибов, овощей, плодов и ягод, в том числе дикорастущих, и подготовке к реализации сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки;  - на приобретение и монтаж оборудования и техники для производственных объектов, предназначенных для заготовки, хранения, подработки, переработки, сортировки, убоя, первичной переработки сельскохозяйственных животных и птицы, рыбы и объектов аквакультуры, охлаждения молока, мяса, птицы, картофеля, грибов, овощей, плодов и ягод, в том числе дикорастущих, подготовки к реализации, погрузки, разгрузки сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, оснащения лабораторий производственного контроля качества и безопасности выпускаемой (производимой и перерабатываемой) продукции и проведения государственной ветеринарно-санитарной экспертизы (приобретение оборудования для лабораторного анализа качества сельскохозяйственной продукции);  - на приобретение **специализированного транспорта**, фургонов, прицепов, полуприцепов, вагонов, контейнеров для транспортировки, обеспечения сохранности при перевозке и реализации сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки;  - на **уплату части взносов** (не более 8 процентов общей стоимости предметов лизинга) по **договорам лизинга** оборудования и технических средств для хранения, подработки, переработки, сортировки, убоя, первичной переработки сельскохозяйственных животных, рыбы и объектов аквакультуры, охлаждения молока, мяса, птицы, картофеля, грибов, овощей, плодов и ягод, в том числе дикорастущих, подготовки к реализации, погрузки, разгрузки и транспортировки сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки. |
| **Краснодарский край**  Закон Краснодарского края от 09.07.2013 № 2751-КЗ «О развитии сельскохозяйственной потребительской кооперации в Краснодарском крае» | Государственная поддержка развития системы сельскохозяйственной потребительской кооперации на территории Краснодарского края осуществляется по следующим основным направлениям:  1) предоставление в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Краснодарского края бюджетных средств сельскохозяйственным потребительским кооперативам в виде субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах;  2) предоставление субсидий на оказание услуг, связанных с финансовым посредничеством по обеспечению исполнения обязательств сельскохозяйственных потребительских, в том числе кредитных, кооперативов первого уровня;  2.1) предоставление субсидий кооперативам второго уровня на создание объектов производственной инфраструктуры по заготовке и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в размере до 30 процентов сметной стоимости объекта;  3) предоставление грантов на развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов;  4) предоставление земельных участков для организации оптовых сельскохозяйственных продовольственных рынков, сельскохозяйственных кооперативных рынков, логистических центров, заготовительных пунктов и пунктов реализации сельскохозяйственной продукции и кормов для сельскохозяйственных животных и птицы;  5) информационное обеспечение реализации государственной политики по развитию системы сельскохозяйственной потребительской кооперации (проведение конференций, семинаров, участие в краевых, региональных, общероссийских и международных выставках и ярмарках, использование печатных средств массовой информации и др.);  6) подготовка и дополнительное профессиональное образование членов и работников организаций, входящих в систему сельскохозяйственной потребительской кооперации;  7) иные меры, предусмотренные федеральным законодательством и законодательством Краснодарского края. |

Необходимо отметить, что в части предоставления мер государственной поддержки гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, установлено, что данные меры поддержки в большинстве субъектов Российской Федерации **предоставляются напрямую гражданам**, минуя сельскохозяйственные потребительские кооперативы (например: Закон Республики Татарстан № 3-ЗРТ от 12.01.2016 «О государственной поддержке развития личных подсобных хозяйств на территории Республики Татарстан»).

Таким образом, в большинстве субъектов Российской Федерации предоставляются схожие меры государственной поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов, предусмотренные рассматриваемым проектом акта, **за исключением** мер поддержки направленных на граждан, ведущих личное подсобное хозяйство.

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

Необходимо отметить, что ряд мер финансовой поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов и потребительских обществ, предусмотренных рассматриваемым правовым регулированием, предоставляется в настоящее время в соответствии с постановлением Правительства Ульяновской области от 07.08.2014 № 346-П «О некоторых мерах, направленных на развитие потребительских обществ, сельскохозяйственных потребительских кооперативов, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан». К числу таких мер финансовой поддержки относятся:

- предоставление субсидий на возмещение части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;

- предоставление субсидий на возмещение части затрат, связанных с приобретением специализированных автотранспортных средств, технологического, торгового и компьютерного оборудования, программного обеспечения и строительных материалов;

- предоставление субсидий на возмещение части затрат, связанных со строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом сельскохозяйственных кооперативных рынков;

- предоставление субсидий на возмещение части затрат, связанных с газификацией, электрификацией объектов производства, торговли, заготовительных баз, сельскохозяйственных кооперативных рынков;

- предоставление субсидий на возмещение части затрат, связанных с оплатой первоначального лизингового платежа и ежемесячных лизинговых платежей по договорам финансовой аренды (лизинга), в целях приобретения специализированного автотранспортного средства и технологического оборудования;

- предоставление субсидий на развитие материально-технической базы.

Тем самым, проектом акта предполагается закрепление ряда мер финансовой поддержки сельскохозяйственных потребительских кооперативов и потребительских обществ, **которые уже предоставляются на территории Ульяновской области с 2014 года**.

При этом проектом акта предлагается закрепление 4х новых направлений предоставления субсидий гражданам, ведущих личные подсобные хозяйства, **но через сельскохозяйственные потребительские кооперативы**:

- на возмещение затрат на закупку молока у граждан, ведущих личные подсобные хозяйства;

- на возмещение затрат в связи с приобретением поголовья крупного рогатого скота в целях обеспечения деятельности граждан, ведущих личные подсобные хозяйства;

- на возмещение затрат по строительству мини-ферм, необходимых для содержания крупного рогатого скота гражданами, ведущих личные подсобные хозяйства;

- на возмещение затрат по строительству мини-теплиц, необходимых для обеспечения деятельности граждан, ведущими личные подсобные хозяйства.

С учётом регионального опыта (прежде всего Республики Татарстан), **неясным остаётся целесообразность** использования **сельскохозяйственных потребительских кооперативов** и потребительских обществ в качестве посредников между непосредственным адресатом мер финансовой поддержки и уполномоченным органом государственной власти. Данная ситуация **способствует возникновению** риска **неэффективного использования средств** областного бюджета. Разработчик акта также не проясняет причины **невозможности предоставления напрямую** данных мер финансовой поддержки непосредственно гражданам, ведущим личные подсобные хозяйства.

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

**Таблица №3**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **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**. Считаем, что в условиях дефицита средств областного бюджета Ульяновской области в настоящее время предоставление данного вида субсидий является нецелесообразным, в виду значительной нагрузки на областной бюджет и наличия риска неэффективного использования бюджетных средств.

Альтернативным вариантом решения проблемы является отказ от принятия рассматриваемого регулирования, т.е. сохранение ситуации «статус-кво». Данный вариант решения проблемы является наиболее целесообразным, ввиду **отсутствия** достаточной **обоснованности проблемы**, наличием **риска неэффективного использования** средств областного бюджета Ульяновской области и **эффективности действующих мер** государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

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

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 являющихся членами сельскохозяйственных потребительских кооперативов или потребительских обществ.

Количественная оценка адресатов регулирования представлена разработчиком акта в таблице ниже:

**Таблица №4**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **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, после завершения этапа обсуждения концепции регулирования (с 28.06.2016 по 12.07.2016), разработчиком акта проект акта и сводный отчёт были размещены с 28.07.2016 по 16.08.2016 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. Выводы по результатам проведения оценки регулирующего воздействия.**

По итогам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и целесообразность её решения с помощью данного способа регулирования необоснованно.

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