Минстрой России

|  |
| --- |
| О проекте приказа Минстроя России  «Об утверждении норм естественной убыли при транспортировке материально-производственных запасов по цементу, кварцевому песку и другим строительным материалам» |
| На письмо Минстроя России  от 3 ноября 2016 г. № 36520-ХМ/08 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации   
«Об утверждении норм естественной убыли при транспортировке   
материально-производственных запасов по цементу, кварцевому песку   
и другим строительным материалам»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил 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 приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации «Об утверждении норм естественной убыли при транспортировке материально-производственных запасов по цементу, кварцевому песку и другим строительным материалам» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минстроем России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил проведения оценки регулирующего воздействия, разработчиком соблюдены.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в период с 22 августа 2016 года по 2 сентября 2016 года,   
а также проекта акта и сводного отчета в период   
с 20 сентября 2016 года по 15 октября 2016 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов   
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта: 02/08/08-16/00052967).

Основанием для разработки проекта акта является пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2012 г. № 814 «О порядке утверждения норм естественной убыли при хранении и транспортировке материально-производственных запасов» (далее – постановление Правительства   
№ 814).

Целью предлагаемого регулирования является установление норм естественной убыли при транспортировке материально-производственных запасов по цементу, кварцевому песку и другим строительным материалам.

В сводке предложений по итогам публичного обсуждения проекта акта, представленной разработчиком, замечаний и предложений не поступало.

В соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия с 11 ноября по 18 ноября 2016 года Минэкономразвития России проведены публичные консультации по проекту акта.В ходе проведенных публичных консультаций были получены позиции Акционерного общества «Федеральная грузовая компания», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Указанные замечания и предложения были частично учтены при составлении настоящего заключения.

По проекту акта с учетом публичных консультаций имеются следующие замечания.

1. Согласно пункту 3 постановления Правительства № 814 разработанные федеральными органами исполнительной власти нормы естественной убыли, применяемые при перевозках всеми видами транспорта (кроме трубопроводного), утверждаются совместно с Министерством транспорта Российской Федерации. При этом проект акта предполагает утверждение только Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Вместе с тем пункт 4 постановления Правительства № 814 регламентирует необходимость согласования норм естественной убыли с Министерством экономического развития Российской Федерации.

Таким образом, считаем необходимым соблюдение требований постановления Правительства № 814 и утверждение совместного проекта акта с Министерством транспорта Российской Федерации с согласованием с Минэкономразвития России.

2. Минэкономразвития России обращает внимание на то, что проблемой, на решение которой направлено регулирование, заявленной разработчиком в сводном отчете, являются устаревшие нормы по естественной убыли при транспортировке материальных ресурсов в строительстве. Однако таблица, представленная в Приложении к проекту акта, дублирует действующие нормы естественной убыли материальных ресурсов в строительстве (далее – нормы), введенные в действие постановлением Госстроя Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 216   
«О нормах естественной убыли при хранении и транспортировке материальных ресурсов в строительстве» (далее – постановление Госстроя).

Таким образом, считаем указанную проблему и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, необоснованной.

Вместе с тем, учитывая требование пункта 1 постановления   
Правительства № 814 о необходимости пересмотра норм естественной убыли   
не реже одного раза в 5 лет, считаем необходимым провести пересмотр норм естественной убыли, установленных постановлением Госстроя. Кроме того, учитывая, что в соответствии с абзацем 2 пункта 4 постановления   
Правительства № 814 действуют Методические рекомендации по разработке норм естественной убыли, утвержденные приказом Минэкономразвития России   
от 31 марта 2003 г. № 95 (далее – Методические рекомендации), в которых, в том числе определён перечень субъектов Российской Федерации, относящихся к той или иной климатической зоне, а также перечень потерь товарно-материальных ценностей, которые могут быть отнесены к естественной убыли, включение в проект акта примечания, содержащего аналогичные нормы, является нецелесообразным   
и не соответствующим нормам постановления Правительства № 814.

Таким образом, Минэкономразвития России обращает внимание   
на необходимость исключения указанных норм из проекта акта.

3. Методическими рекомендациями утверждена терминология относительно норм естественной убыли при хранении и транспортировке товарно-материальных ценностей. Примечаниями к проекту акта устанавливаются основные термины   
и особенности применения норм естественной убыли при транспортировке материально-производственных запасов по цементу, кварцевому песку и другим строительным материалам. Отмечаем, что предусмотренные проектом акта термины не соответствует терминологии, предлагаемой указанными методическими рекомендациями.

Так, методическими рекомендациями к нормам естественной убыли относится только уменьшение *массы* товара вследствие его биологических и физико-химических свойств. Проектом акта к потерям при естественной убыли относятся потери не только *массы,* но и *объема* товара, что расширяет сферу применения проекта акта.

Кроме того, в соответствии с методическими рекомендациями технологические потери и потери от брака не относятся к естественной убыли. В проекте акта отсутствует указание, что указанные потери к естественной убыли не относятся.

Таким образом, в соответствии с проектом акта технологические потери   
и потери от брака могут быть отнесены к естественной убыли, что способно привести к необоснованному завышению материальных расходов для целей налогообложения и, как следствие, необоснованному снижению налоговых поступлений в бюджет.

Подпунктом 2 пункта 7 статьи 254 Налогового кодекса Российской Федерации, пунктом 1 постановления Правительства № 814 и методическими рекомендациями нормы естественной убыли товарно-материальных ценностей применяются в части потерь от *недостачи* и (или) их *порчи*. Проектом акта регламентируется, что нормы естественной убыли строительных материалов применяются только в случае фактической *недостачи* материалов.

Таким образом, проектом акта сужается область материальных расходов для целей налогообложения, что приводит к дополнительным расходам субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Отмечаем, что несоответствие терминологии приводит к неоднозначности толкования указанных терминов и затрудняет использование проекта акта   
для применения норм естественной убыли.

Таким образом, считаем необходимым синхронизировать терминологию, применяемую в проекте акта, с терминологией, используемой в Налоговом кодексе Российской федерации, постановлении Правительства № 814 и методических рекомендациях.

4. Сборник норм естественной убыли при хранении и транспортировке материальных ресурсов в строительстве РДС 82-2003, введенный в действие постановлением Госстроя, включает 3 раздела: нормы естественной убыли строительных материалов при транспортировании; нормы естественной убыли при перевозках нефтепродуктов и топливной продукции в строительстве; нормы естественной убыли строительных материалов, нефтепродуктов и топливной продукции при хранении на складах в строительстве.

Проектом акта предполагается установление норм естественной убыли материально-производственных запасов по цементу, кварцевому песку и другим строительным материалам при транспортировке. При этом проектом акта признается неподлежащим применению постановление Госстроя. Следует учесть, что нормы естественной убыли нефти и нефтепродуктов при перевозке железнодорожным, автомобильным, водным видами транспорта и в смешанном железнодорожно-водном сообщении утверждены приказом Минэнерго России   
и Минтранса России от 1 ноября 2010 г. № 527/236. Нормы естественной убыли нефтепродуктов при хранении утверждены приказом Минэнерго России   
от 13 августа 2009 г. № 364. Нормы естественной убыли строительных материалов при хранении на складах отсутствуют.

Таким образом, признание неподлежащим применению постановление Госстроя может быть поддержано в случае разработки не только норм естественной убыли материально-производственных ценностей при транспортировке, но и   
при разработке норм естественной убыли при *хранении* материально-производственных запасов по цементу, кварцевому песку и другим строительным материалам.

5. Проектом акта при расчете норм естественной убыли материально-производственных запасов по цементу, кварцевому песку и другим строительным материалам при перевозке учитываются климатические зоны, период года, вид транспорта и способ перевозки. Отмечаем, что при перевозке строительных материалов на различные расстояния естественная убыль может отличаться.

Кроме того, проектом акта не предусмотрены повышающие коэффициенты   
при проведении нескольких логистических операций при транспортировке в рамках одного товародвижения (дополнительные перегрузки). Например, перегрузка строительных материалов может быть сопряжена с дополнительными перемещениями партий груза в порту (операции на складе – сортировка, дробление и т.д.), что приводит к дополнительным потерям. В то же время, остается неясным, можно ли применять установленные нормы естественной убыли к каждой логистической операции, или же указанные нормы распространяются на перевозки   
в рамках одного товародвижения независимо от количества совершенных манипуляций.

Таким образом, считаем целесообразным при определении норм естественной убыли предусмотреть расстояние перевозок и проведение всех логистических операций в качестве факторов естественной убыли, которые должны быть регламентированы утверждаемыми нормами.

6. Пунктом 1 примечаний приложения к проекту акта установлены виды потерь количества (массы, объема) товара вследствие ее физико-химических свойств, возникающие при транспортировке (транспортирование материалов   
со склада производителя до склада потребителя (и их приеме), включая погрузочно-разгрузочные операции). К таким потерям относится раскрошка, раструска   
и распыление при погрузочно-разгрузочных операциях.

Минэкономразвития России отмечает, что указанные потери могут возникнуть не только при погрузочно-разгрузочных операциях, но и при транспортировке.

Таким образом, считаем необходимым дополнить пункт 1 примечаний приложения к проекту акта в части раскрошки, раструски и распыления   
при транспортировке.

По результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России сделан вывод о том, что:

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, не обоснованы;
* в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

С.В. Шипов

Ю.А. Дарьина

Тел (495) 650-87-00 \*2627

Департамент оценки регулирующего воздействия