ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения экспертизы закона области от 6 июля 2011 года № 2559-ОЗ «О порядке разработки областной и муниципальных программ развития торговли»

Департамент стратегического планирования области (далее - Департамент) в соответствии со [статьей 26.3-3](consultantplus://offline/ref=AB680993FC80B8E73C98A3B5A7CC7EE8C6B6D558C1F88549FD5F499EE82320C1ACB4020F61k3bFE) Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», [частью 1 статьи 5](consultantplus://offline/ref=AB680993FC80B8E73C98BDB8B1A020ECC2BB8A57CFF68B1BA70012C3BF2A2A96EBFB5B4E2C32C86FB3A7E4kAbDE) закона области от 11 декабря 2013 года № 3225-ОЗ «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов» (далее – закон области), [Порядком](consultantplus://offline/ref=AB680993FC80B8E73C98BDB8B1A020ECC2BB8A57CFF98A17A40012C3BF2A2A96EBFB5B4E2C32C86FB3A6E6kAbCE) подготовки заключения по результатам проведения экспертизы нормативных правовых актов области, утвержденным постановлением Правительства области «О реализации закона области «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Вологодской области и порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Вологодской области», в соответствии с Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов области на 2016 год, утвержденным постановлением Правительства области от 28 декабря 2015 года № 1221, рассмотрел закон области от 6 июля 2011 года № 2559-ОЗ «О порядке разработки областной и муниципальных программ развития торговли» (далее - Правовой акт, Закон области № 2559-ОЗ) и сообщает следующее.

Департаментом проведены публичные консультации по правовому акту в сроки с 28 сентября 2016 года по 30 октября 2016 года.

Соответствующее уведомление и Проект акта размещены на официальном сайте Правительства области 27 сентября 2016 года. Также уведомление и Проект акта направлены в адрес Вологодской торгово-промышленной палаты, администраций муниципальных районов и городских округов области.

В публичных консультациях приняли участие представители 20 муниципальных образований области (приложение 1 к заключению)[[1]](#footnote-1).

Органом исполнительной государственной власти области, осуществляющим полномочия в сфере государственного регулирования торговой деятельности является Департамент экономического развития области, от которого в ходе проведения экспертизы получена информация для подготовки заключения.

С учетом вышеуказанной информации, сведений, полученных в ходе проведения публичных консультаций, Департаментом сделан следующий вывод.

**Правовой акт не содержит положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.**

В План экспертизы на 2016 год Правовой акт был включен на основании предложения от Государственно-правового департамента Правительства области. В качестве положений, которые могут создавать условия, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности указана статья 11 Закона области № 2559-ОЗ.

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области о распределении организаций и ИП по виду экономической деятельности «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования» на начало 2015 года данными видами деятельности занимаются 25086 субъектов, при этом чуть большую их часть составляют индивидуальные предприниматели (12846 единиц или 51%).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Распределение организаций и ИП по виду экономической деятельности «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования»**  **(на начало 2015 года, единиц)**  **\*данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области** | | |
|  | ИП | Организаций |
| Всего | 12846 | 12240 |
| Бабаевский | 236 | 61 |
| Бабушкинский | 94 | 31 |
| Белозерский | 130 | 38 |
| Вашкинский | 44 | 12 |
| Великоустюгский | 658 | 189 |
| Верховажский | 94 | 40 |
| Вожегодский | 88 | 15 |
| Вологодский | 463 | 187 |
| Вытегорский | 179 | 50 |
| Грязовецкий | 218 | 69 |
| Кадуйский | 160 | 67 |
| Кирилловский | 99 | 23 |
| Кичменгско-Городецкий | 86 | 27 |
| Междуреченский | 36 | 18 |
| Никольский | 137 | 26 |
| Нюксенский | 69 | 15 |
| Сокольский | 499 | 134 |
| Сямженский | 55 | 17 |
| Тарногский | 104 | 23 |
| Тотемский | 247 | 65 |
| Усть-Кубинский | 61 | 17 |
| Устюженский | 192 | 52 |
| Харовский | 122 | 25 |
| Чагодощенский | 66 | 23 |
| Череповецкий | 371 | 170 |
| Шекснинский | 223 | 100 |
| г. Вологда | 4158 | 7237 |
| г. Череповец | 3957 | 3509 |

В соответствии со статьей 18 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» программы развития торговли разрабатываются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации с учетом требований настоящей статьи.

В соответствии со статьей 11 Закона области № 2559-ОЗ решение о разработке муниципальной программы развития торговли принимается органом местного самоуправления по результатам отбора предложений, поступивших от органов местного самоуправления муниципальных образований области, органов государственной власти области и юридических лиц (далее - предложения).

Критериями отбора предложений в соответствии с Законом области № 2559-ОЗ являются:

1) значимость проблемы;

2) невозможность комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма и необходимость муниципальной поддержки для ее решения;

3) принципиальная новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для решения задач социально-экономического развития области;

4) наличие областных и федеральных целевых программ, в рамках которых в местный бюджет могут быть привлечены средства областного и федерального бюджетов.

Заинтересованность субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в направлении предложений о разработке муниципальной программы развития торговли, может быть обусловлена возможностью участия в формировании мероприятий, направленных на достижение целей государственной политики в области торговой деятельности, в том числе мероприятий по оказанию приоритетной поддержки в развитии торговли товарами российским производителям товаров, субъектам малого или среднего предпринимательства, формированию конкурентной среды, развитию торговли в сельской местности.

Таким образом, субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности имеют возможность опосредованно влиять на формирование торговой инфраструктуры с учетом видов и типов торговых объектов, форм и способов торговли, потребностей населения, создание условий для увеличения спроса на товары российских производителей товаров.

Рассмотрим практику принятия муниципальных программ развития торговли, информация о которых предоставлена Департаментом экономического развития области и участниками публичных консультаций.

Cамостоятельные муниципальные программы развития торговли предусмотрены в городах Вологде, Череповце, в Череповецком районе.

В 13 муниципальных районах по данным Департамента экономического развития области мероприятия, направленные на содействие развитию торговли, предусмотрены в иных действующих программных документах.

В 12 муниципальных районах не имеется программных документов, содержащих мероприятия, направленные на содействие развитию торговли.

Из муниципальных образований, в которых не приняты самостоятельные программы развития торговли, 7 участников публичных консультаций ответили, что отбор предложений никогда не проводился, один - ответил, что отбор проводится ежегодно, остальные - ответа не дали.

На вопрос о периодичности отбора ответ поступил только от одного муниципального образования, проводящего отбор ежегодно, остальные - ответа не дали.

С учетом результатов публичных консультаций за время реализации Закона области № 2559-ОЗ предложений юридических лиц по результатам отбора не поступало. По данным Департамента экономического развития области за данный период поступило 5 предложений граждан.

*Таким образом, можно сделать вывод, что механизм отбора предложений по формированию муниципальной программы на сегодняшний день не полностью востребован органами местного самоуправления, либо не результативен, в том числе и в части участия в нем субъектов предпринимательской деятельности.*

*Это может быть обусловлено как состоянием торговли и тенденциями ее развития в области[[2]](#footnote-2), отсутствием областных и федеральных целевых программ, в рамках которых в местный бюджет могут быть привлечены средства областного и федерального бюджетов[[3]](#footnote-3), так и выявленными в ходе публичных консультаций следующими организационными вопросами проведения отбора.*

1.В рамках анализа результатов публичных консультаций выявлено, что органами местного самоуправления по разному понимается требование закона о совокупности критериев, необходимых для принятия решения (необходимы все, достаточно одного или нескольких).

2. 11 участников публичных консультаций из 20 указали, что порядок проведения отбора предложений или его отдельные элементы им не понятны.

2.1. В части информирования о проведении отбора.

Представители одних органов местного самоуправления различных муниципальных районов считают, что информация о проведении отбора должна размещаться публично в СМИ, на официальном сайте муниципального образования, представители других, что достаточно размещения на сайте Закона области № 2559-ОЗ. В некоторых муниципальных образованиях отбор проводился на основании мнения членов общественного совета, в структуре которого имеются субъекты малого предпринимательства, либо на основе процедуры общественного обсуждения программы. Большинство муниципальных образований области не указали способы информирования.

2.2. В части периодичности отбора.

Ответ поступил только от одного муниципального образования, проводящего отбор ежегодно, остальные - ответа не дали.

2.3. В части срока предоставления предложений.

Только два участника публичных консультаций ответили на вопрос, указав срок, равный времени проведения общественного обсуждения и срок, устанавливаемый органом местного самоуправления. Остальные участники публичных консультаций ответа не дали.

В приложении 2 к заключению представлена информация об элементах порядка отбора, поступившая от участников публичных консультаций.

В части критериев отбора необходимо отметить, что закрепленные критерии требуют комплексного подхода к формированию предложений о разработке муниципальной программы развития торговли.

Обоснованные в соответствии с критериями предложения могут дать субъекты, обладающие более полной информацией о развитии торговли. Субъекты предпринимательства в меньшей степени обладают такой информацией в сравнении с органами власти и местного самоуправления. В тоже время, субъекты предпринимательского сообщества, являясь непосредственными участниками торговых отношений, могут предоставить необходимую локальную информацию о существующих проблемах в отрасли, и закрепление за ними права предоставить предложения о разработке муниципальной программой представляется целесообразным.

Критерии отбора предложений, закрепленные в Законе области № 2559-ОЗ объективными и достаточными посчитали 15 участников публичных консультаций из 20.

Только двумя участниками даны следующие предложения по их корректировке:

- критерий «значимость проблемы» конкретизировать в части «социальной значимости»;

- ввести критерий, отражающий наличие возможностей местного бюджета, с точки зрения финансирования предложенных мероприятий.

13 участников публичных консультаций из 20 отметили целесообразность закрепления права индивидуальных предпринимателей участвовать в отборе предложений по разработке муниципальной программы развития торговли, существенная доля которых осуществляет деятельность в сфере торговли (по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области о распределении индивидуальных предпринимателей по видам экономической деятельности на начало 2015 года – 40,5% от общего числа индивидуальных предпринимателей). Кроме того, как указано выше, индивидуальные предприниматели составляют 51% от общего количества субъектов, занимающихся оптовой и розничной торговлей; ремонтом автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования.

По мнению 19 из 20 участников публичных консультаций у индивидуальных предпринимателей не возникает расходов, связанных с таким ограничением.

Один участник публичных консультаций отметил целесообразность закрепления права всех физических лиц (индивидуальных предпринимателей, получателей услуг торговли) участвовать в отборе предложений по разработке муниципальной программы развития торговли.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

Участие в отборе юридических лиц может быть ограничено различной практикой порядка его проведения в муниципальных районах и городских округах области, особенно в части информирования об отборе, периодичности отбора и срока предоставления предложений, требования к которым не установлены. Такие требования целесообразно закрепить в нормативно-правовых или методических документах.

В целях обеспечения единообразного применения критериев, считаем целесообразным определить в нормативно-правовых или методических документах совокупность применения критериев оценки предложений о разработке муниципальной программы развития торговли.

Выявленные ограничения участия в отборе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сами по себе не направлены на ограничение осуществления ими предпринимательской деятельности. На основании этого нельзя сделать вывод, что Закон области № 2559-ОЗ содержит положения необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В тоже время, с учетом сведений, полученных в рамках публичных консультаций, в целях обеспечения равного доступа к отбору предложений о разработке муниципальной программы, считаем целесообразным внесение изменений в Закон области № 2559-ОЗ в части закрепления возможности внесения предложений индивидуальными предпринимателями.

Начальник Департамента

стратегического планирования области С.А. Пономарева

**Приложение 1**

|  | **Участник публичных консультаций** | **Критерии отбора предложений о разработке муниципальной программы** | **Субъекты права предложений о разработке муниципальной программы** | **Расходы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Муниципальное образование | ст. 11 Закона 2559-ОЗ не соответствует требованиям ст.18 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и на сегодняшний день решение о разработке любой муниципальной программы принимается органом местного самоуправления.\* |  | Не возникают. |
| 2 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП. | Не возникают. |
| 3 | Муниципальное образование | ст. 11 Закона 2559-ОЗ не соответствует требованиям ст.18 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и на сегодняшний день решение о разработке любой муниципальной программы принимается органом местного самоуправления.\* |  | Не возникают. |
| 4 | Муниципальное образование | Критерий «значимость проблемы» необходимо расширить и дополнить словами «в том числе социальная значимость». | Целесообразно закрепить право ИП. В последние годы строительство крупных объектов торговли осуществляется физическими лицами с последующей сдачей в аренду торговым сетям. | Не возникают. |
| 5 | Муниципальное образование |  |  | Не возникают. |
| 6 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП, из общего числа субъектов занятых торговлей, значительную часть составляют ИП, чье мнение должно учитываться при разработке программы. | Не возникают. |
| 7 | Муниципальное образование | Необходимо дополнить наличием возможностей местного бюджета, как с точки зрения финансирования предложенных мероприятий, так и иных ресурсов. | Целесообразно закрепить право физических лиц (как хозяйствующим субъектам, в том числе ИП, так и получателям услуг торговли). | Не возникают. |
| 8 | Муниципальное образование | ст. 11 Закона 2559-ОЗ не соответствует требованиям ст.18 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и на сегодняшний день решение о разработке любой муниципальной программы принимается органом местного самоуправления.\* | Целесообразно предоставить право Совету по развитию малого и среднего пр-ва. | Не возникают. |
| 9 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП, существенная доля которых осуществляет деятельность в сфере торговли. | Не возникают. |
| 10 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП, только так сложится объективная оценка реального состояния торговли и ее развития. | Не возникают. |
| 11 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП – доля ИП в общем количестве субъектов, осуществляющих торговую деятельность, 50%. | Не возникают. |
| 12 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП. | Не возникают. |
| 13 | Муниципальное образование |  |  | Не возникают. |
| 14 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП. | Не возникают. |
| 15 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП – магазины «у дома», прод-е магазины, не осуществляющие продажу алкогольной продукции и небольшие продовольственные магазины находятся в собственности ИП |  |
| 16 | Муниципальное образование |  |  | Не возникают. |
| 17 | Муниципальное образование |  | Слова «юридических лиц» заменить словом «организаций». | Имеются. |
| 18 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП. |  |
| 19 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП – на территории района ИП в два раза больше, чем юр. лиц. | Не возникают. |
| 20 | Муниципальное образование |  | Целесообразно закрепить право ИП – основных субъектов торговой деятельности в районе. | Не возникают. |

\* по мнению Департамента стратегического планирования области Закон области № 2559-ОЗ не содержит противоречий в части принятия решения о разработке муниципальной программы органом местного самоуправления.

**Приложение 2**

|  | **Муниципальное образование, представители которых участвовали в публичных консультациях** | **Порядок отбора** | **Практика фактического проведения отбора** | **Информирование о проведении отбора** | **Срок для предоставления предложений** | **Периодичность отбора** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Муниципальное образование | Порядок не понятен, разъяснений, методических рекомендаций не направлялось | Не проводился | - | - | - |
| 2 | Муниципальное образование | Порядок не понятен. Разъяснений не поступало. | Не проводился | - | - | - |
| 3 | Муниципальное образование | Порядок не понятен, разъяснений, методических рекомендаций не направлялось | Не проводился | - | - | - |
| 4 | Муниципальное образование | Порядок не понятен. Необходимо разработать методические рекомендации | Не проводился | - | - | - |
| 5 | Муниципальное образование | Необходимо разработать методические рекомендации | - | В публичном доступе информация об отборе не размещается. На сайте размещен Закон области № 2559-ОЗ в разделе «торговля» | - | - |
| 6 | Муниципальное образование | Не предусмотрен | - | - | - | - |
| 7 | Муниципальное образование | отсутствует | Проводился в рамках общественного обсуждения муниципальной программы | В рамках общественного обсуждения муниципальной программы | В рамках общественного обсуждения муниципальной программы | - |
| 8 | Муниципальное образование | Порядок не понятен, разъяснений, методических рекомендаций не направлялось | Не проводился | - | - | - |
| 9 | Муниципальное образование | Отсутствует, необходимо закрепить право утверждать его органом местного самоуправления | - | - | - | - |
| 10 | Муниципальное образование | Не закреплен. | - | Информация должна размещаться в СМИ, на официальном сайте администрации района, юридические лица- лично. | - | - |
| 11 | Муниципальное образование | - | Не проводилось. | - | - | - |
| 12 | Муниципальное образование |  | Проводится ежегодно | Информация размещается в публичном доступе. Юр. лица извещаются о возможности отбора через сайт. | Срок для предоставления предложений предусматривается. | Проводится ежегодно |
| 13 | Муниципальное образование | - | - | - | - | - |
| 14 | Муниципальное образование | - | - | - | - | - |
| 15 | Муниципальное образование | - | - | - | - | - |
| 16 | Муниципальное образование | - | - | Информация размещается на официальном сайте администрации района, в районной газете «Северная новь» | - | - |
| 17 | Муниципальное образование | Не установлен | - | - | - | - |
| 18 | Муниципальное образование | - | Не проводилось | - | Не указан срок отбора | - |
| 19 | Муниципальное образование | Необходимо установить детальный порядок, включая сроки | Проводился на основании мнения членов общественного совета, в структуре которого 8 субъектов малого предпринимательства | - | - | - |
| 20 | Муниципальное образование | - | - | - | - | - |

1. В Вологодской области 26 муниципальных районов и 2 городских округа [↑](#footnote-ref-1)
2. Источник: http://economy.gov35.ru/departments/economic\_development/trade\_department/trade\_activity/status/

   В 2011-2014 годах в городах областного значения введено более 230 тыс. кв. м торговых площадей. Фактическая обеспеченность населения площадью стационарных торговых объектов в целом по области превышает минимальный норматив в 2 раза.

    Показатели развития потребительского рынка

   |  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
   | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
   | Оборот розничной торговли, млрд. рублей | 85,5 | 100,0 | 125,7 | 134,7 | 146,1 |
   | Оборот общественного питания | 3,7 | 4,2 | 4,6 | 5,0 | 5,3 |

   *За январь-сентябрь 2016 года оборот розничной торговли по области составил 114,9 млрд.руб., что в действующих ценах ниже уровня января-сентября 2015 года на 4,0%, в сопоставимых ценах - ниже на 8,4%.*

   *В январе-сентябре 2016 года по обороту розничной торговли на душу населения Вологодская область занимает 66 место в РФ и 11 место в СЗФО.*

   *Источник: из материалов Департамента стратегического планирования области «Вологодская область: Итоги социально-экономического положения (январь-сентябрь 2016 года)» Выпуск 11.*

   Современное развитие торговли характеризуется многоформатностью – от сетевых гипермаркетов до ярмарок и мобильной торговли. Сети формируют современные высокотехнологичные стандарты обслуживания потребителей. Ярмарки – оптимизируют цепочку «от поля до прилавка». Автолавки позволяют организовать торговлю в отдаленных, труднодоступных и малонаселенных населенных пунктов.

    Несмотря на активное развитие потребительского рынка на протяжении последних лет, существует ряд актуальных тем, требующих проработки:

   * развитие современного оптового продовольственного звена (региональных и межрегиональных логистических центров);
   * содействие развитию системы потребительской кооперации;
   * создание системы адресной продовольственной помощи малоимущим гражданам;
   * повышение уровня квалификации кадров как в управленческой среде, так и в обслуживающем персонале;
   * наличие значительного числа отдаленных и труднодоступных населенных пунктов, в которых в большинстве своем проживает малочисленное население с низким уровнем дохода, и которые не представляют интереса для предпринимательской инициативы в силу нерентабельности организуемого бизнеса.

   [↑](#footnote-ref-2)
3. По информации Департамента экономического развития области [↑](#footnote-ref-3)