**№ 32310-СШ/Д26и от 14.11.2017**

**ID проекта акта 02/04/09-17/00073238**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

на проект федерального закона «О зерновых товарных складах

 общего пользования»

Минэкономразвития России в соответствии с разделом IV Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О зерновых товарных складах общего пользования» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минсельхозом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 21 сентября 2017 г по 18 октября 2017 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: http://regulation.gov.ru (ID проекта акта 02/04/09-17/00073238).

Проект акта направлен на совершенствование действующего законодательства Российской Федерации об оказании услуг по публичному складскому хранению с целью достижения основных целей государственной аграрной политики, закрепленных Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», в частности для формирования эффективно функционирующего рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, обеспечивающего повышение доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей и развитие инфраструктуры рынка зерна.

Проектом акта предлагается установить правовые основы деятельности зерновых товарных складов общего пользования, в том числе условия осуществления деятельности зерновых товарных складов общего пользования, особенности приема зерна зерновым товарным складом общего пользования, а также особенности правового положения и деятельности саморегулируемых организаций зерновых товарных складов общего пользования.

В процессе подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия проекта акта были проведены консультации с независимыми экспертами зернового рынка, экспертами банков ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Сбербанк России».

По мнению независимых экспертов зернового рынка, потенциальное число зернохранилищ, которые могут войти в состав саморегулируемых организаций зерновых товарных складов общего пользования на начальном этапе развития системы обращения складских свидетельств, оценивается в 500 предприятий. Участие в саморегулируемых организациях зерновых товарных складов и возможность эмиссии складских свидетельств на зерно, по их мнению, обеспечат увеличение спроса на их услуги и, как следствие, рост доходов.

По мнению экспертов банковской сферы и международных экспертов, наиболее важным преимуществом внедрения системы складских свидетельств на зерно является упрощенный доступ к кредитам для производителей и трейдеров зерна. Использование складских свидетельств дает возможность поклажедателю, производителю или трейдеру иметь большую гибкость при принятии решения о продаже зерна.

Формирование системы обращения складских свидетельств на зерно, включая регламентацию деятельности зернохранилищ, обеспечит увеличение залоговой стоимости зерна, что увеличит возможности привлечения дополнительных финансовых ресурсов в отрасль.

По информации экспертов банков, при привлечении кредита под залог зерна как товаров в обороте без использования складских свидетельств залоговая стоимость зерна составляет не более 0,65-0,70 от его рыночной стоимости.

По экспертным оценкам, формирование системы обращения складских свидетельств в рамках проекта акта повысит залоговую стоимость до 0,80-0,85 рыночной стоимости зерна, что может привести к увеличению кредитования не менее чем на 20%.

По мнению экспертов, положительный опыт введения в оборот двойных складских свидетельств на зерно в США, Украине и Казахстане поможет и в Российской Федерации улучшить инвестиционный климат в зерновой отрасли.

Однако анализ зерновой отрасли Российской Федерации позволяет сделать вывод, что значительная часть зернохранилищ не будет вовлечена в процесс оказания складских услуг по следующим причинам.

1. Мощности хранения зерна в Российской Федерации, по данным Минсельхоза России и независимых экспертов, оцениваются в 115 млн тонн. При этом их дефицит при производстве зерна на уровне 100-105 млн тонн составляет до 2 млн тонн в отдельных регионах.

Оптимальным соотношением суммарных мощностей хранения зерна к валовому сбору считается коэффициент 1,2-1,3, то есть когда мощность хранения на 20-30% превышает годовой урожай зерна. В сельскохозяйственном году с июля 2016 г. по июнь 2017 г. уровень производства зерна в России составил, по различным оценкам, от 110 млн до 120 млн тонн. При этом из 115 млн тонн мощностей только 38 млн тонн – элеваторы, обеспечивающие наиболее качественное хранение зерна. Остальное приходится на амбары, которые не могут гарантировать сохранность качества и количества зерна.

Прямое следствие дефицита мощностей хранения – высокая стоимость услуг элеваторов. По данным Российского зернового союза, прием тонны зерна стоит 150 - 200 рублей, хранение обходится в 80 рублей за тонну в месяц (в среднем зерно требует около полугода хранения), стоимость зерна по итогам хранения составляет 300 - 400 рублей за тонну.

Итоговая стоимость услуги элеваторного хранения по приему, выдаче и хранению зерна составляет от 930 до 1080 рублей за тонну. При стоимости тонны пшеницы III класса в настоящее время 9190 руб./т (по данным аналитической компании «ПроЗерно») и IV класса 8265 руб./т стоимость услуги в стоимости зерна составит около 10-12%.

Приведенная ценовая политика приводит к тому, что практически все фермерское зерно (около двух третей урожая) хранится в менее технически оснащенных собственных хранилищах – амбарах или сборно-металлических емкостях, в которых невозможно осуществлять процесс хранения в соответствии с утвержденными стандартами.

1. Еще одной проблемой является высокий износ зернохранилищ: более 60% элеваторов устарели, находятся в неудовлетворительном техническом состоянии. Из-за этого хранимое зерно портится: потери достигают 3-5% от его количества. Потери качества еще выше: из продовольственного зерно в итоге превращается в более дешевое фуражное. Зернохранилище, не соответствующее отраслевым стандартам, не будет иметь возможности стать членом саморегулируемой организации.

Таким образом, можно сделать вывод, что участниками предлагаемого регулирования смогут стать субъекты предпринимательской деятельности, владеющие мощностями для хранения и обработки зерна объемом, не превышающим 40-50 млн тонн, что при ежегодном урожае в Российской Федерации, приближающемся к 120 млн тонн, составляет около 35-40 % зернового рынка.

Проект акта направлялся в Минэкономразвития России для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия неоднократно. Предыдущее отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия было направлено разработчику письмом Минэкономразвития от 30 октября 2015 г. № 31257-ОФ/Д26и.

В представленной для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия редакции проекта акта не учтены замечания Минэкономразвития России в части исключения из проекта акта статей, содержащих положения, не являющиеся предметами регулирования федерального закона, и которые могут быть урегулированы нормативными документами саморегулируемой организации.

1. Так, статьей 5 проекта акта, предусматривающей полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, в области публичного хранения зерна предлагается наделить Минсельхоз России следующими полномочиями в части регулирования деятельности саморегулируемых организаций зерновых товарных складов общего пользования:

утверждает типовую форму публичного договора складского хранения зерна;

утверждает типовой регламент зернового товарного склада общего пользования;

устанавливает условия обеспечения зерновым товарным складом общего пользования доступа к информации;

утверждает формы бланков складских документов на зерно, порядок присвоения номеров бланкам, а также требования к их защите от подделок;

утверждает порядок ведения реестра складских документов на зерно».

В соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон № 315-ФЗ) перечисленные полномочия относятся к предмету деятельности и регулирования непосредственно саморегулируемых организаций.

Таким образом, наделяя перечисленными полномочиями федеральный орган исполнительной власти, разработчик фактически предлагает введение государственного регулирования деятельности зерновых товарных складов.

Возникает вопрос о возможности применения института саморегулирования в организациях, объединяющих зерновые товарные склады. Обращаем внимание разработчика, что Законом № 315-ФЗ полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере деятельности саморегулируемых организаций ограничены установлением порядка ведения государственных реестров саморегулируемых организаций и ведением этих реестров в установленной сфере деятельности, а также государственным надзором за деятельностью саморегулируемых организаций.

При этом в проекте акта не определены условия членства зерновых товарных складов в саморегулируемых организациях. Исходя из положений проекта акта (например, часть 3 статьи 7, часть 1 статьи 8), предполагающих обязательное участие в саморегулируемой организации как разрешение на деятельность, условия членства в саморегулируемой организации зерновых товарных складов должны быть определены в проекте акта.

2. Также обращаем внимание разработчика, что предлагаемое проектом акта регулирование не в полной мере соответствует подходам, закрепленным в актах Правительства Российской Федерации. Положения проекта акта не соответствуют положениям распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» в части предотвращения реализации рисков причинения вреда, возмещение которого не может быть осуществлено исключительно за счет средств его причинителя (при этом риск, принимаемый в расчет для этой цели, должен ограничиваться условиями нормальной хозяйственной деятельности).

Полагаем, что саморегулирование в сфере, где деятельность субъектов (товарных складов) не обладает повышенной степенью потенциальной опасности, создающей высокие риски нанесения при ее осуществлении ущерба правам, имуществу, законным интересам жизни или здоровью граждан, приведет к неоправданному ограничению свободы предпринимательской и иной экономической деятельности,

В нарушение требований распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» законопроектом вводится обязательное саморегулирование в сфере, где деятельность субъектов (товарных складов) не обладает повышенной степенью потенциальной опасности, создающей высокие риски нанесения при ее осуществлении ущерба правам, имуществу, законным интересам жизни или здоровью граждан.

3. В предлагаемой редакции проекта акта разработчик, как и ранее, не определяет требования к предмету регулирования стандартов и правилам саморегулируемой организации зерновых товарных складов общего пользования. Отсутствие таких требований лишает содержания контрольную деятельность саморегулируемой организации.

В проекте акта также не решен вопрос о предмете проверок саморегулируемой организацией своих членов.

1. Обращаем внимание разработчика, что размер ежегодных целевых взносов, определяемый в зависимости от размеров зернохранилища (пункт 2 части 2 статьи 12 проекта акта), не способствует решению проблем, связанных с необходимостью увеличения мощностей, восстановления и поддержания основных средств зерновых товарных складов, поскольку увеличение емкости зернохранилища приведет к увеличению взносов в компенсационный фонд.
2. В абзаце втором части 3 статьи 11 проекта акта упоминается процедура приостановления права осуществления деятельности по оказанию услуг по складскому хранению зерна. Между тем, в проекте акта отсутствует порядок ее проведения.
3. Абзац 4 части 3 статьи 11 проекта акта предусматривает установление подпунктом 1 части 2 статьи 12 проекта акта размера взносов в компенсационных фонд саморегулируемой организации. При этом подпунктом 1 части 2 статьи 12 проекта акта такой размер не установлен.
4. Абзац 5 части 3, а также часть 4 статьи 11 проекта акта дублируют положения закона № 315-ФЗ в части наличия в саморегулируемой организации коллегиального органа управления и функций специализированных органов саморегулируемой организации.

8. Частью 5 статьи 11 проекта акта предусматривается проведение саморегулируемой организацией инвентаризации зерна членов саморегулируемой организации. При этом не определен статус такой инвентаризации. Представляется, что инвентаризация третьим лицом является формой проверки. Порядок проведения проверок саморегулируемой организацией деятельности своих членов установлен статьей 9 закона № 315-ФЗ.

9. Пункт 1 части 2 статьи 12 проекта акта относит к источникам
формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации вступительные взносы.

Между тем, вступительные взносы предназначены для покрытия административных расходов организации и не могут рассматриваться как составляющая часть компенсационного фонда.

10. Минимальный размер вступительных взносов, а также рекомендуемый
размер ежегодного целевого взноса согласно части 2 статьи 12 проекта акта
устанавливает Минсельхоз России посредством подзаконного нормативного
правового акта, что противоречит части 4 статьи 13 закона № 315-ФЗ
и не представляется допустимым.

Аналогичное замечание применимо к части 3 статьи 12 проекта акта, согласно которой порядок определения размера компенсационного фонда саморегулируемой организации определяет Минсельхоз России.

11. Пунктом 6 части 8 статьи 20 закона № 315-ФЗ установлено, что для
внесения в реестр саморегулируемой организации некоммерческая организация должна в том числе предоставить документы, подтверждающие наличие у некоммерческой организации предусмотренных указанным Федеральным законом способов обеспечения
ответственности членов некоммерческой организации перед потребителями
произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами. Таким образом,
формирование компенсационного фонда является одним из условий приобретения
статуса саморегулируемой организации. Части 3 и 4 статьи 12
проекта акта, допускающие регистрацию и функционирование саморегулируемой организации СРО до момента формирования компенсационного фонда в полном размере, противоречат указанной норме закона № 315-ФЗ.

1. Предоставление саморегулируемой организацией в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти информации, указанной в части 9 статьи 12 проекта акта, представляется избыточным, поскольку согласно пункту 8 части 2 статьи 7 закона № 315-ФЗ такая информация должна быть размещена саморегулируемой организацией на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».
2. Абзац второй части 1 статьи 13 проекта акта дублирует часть 2 статьи 901 Гражданского кодекса Российской Федерации.
3. Полагаем, что предусмотренное статьей 13 проекта акта
осуществление компенсационных выплат из средств компенсационного фонда без решения суда содержит риски злоупотреблений и незаконного вывода средств компенсационного фонда из саморегулируемой организации.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также о наличии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.