ТЮМЕНСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

УПРАВЛЕНИЕ ПО ЭКОНОМИКЕ И ФИНАНСАМ

ул. Республики, д. 52, г. Тюмень, 625018, телефон 46-35-34, факс 46-51-48

"26" 05 2017 г. № 07-3784/17-вн

Заключение
об экспертизе Закона Тюменской области
«О регулировании торговой деятельности в Тюменской области»

1. Общее описание рассматриваемого регулирования

В соответствии с Порядком проведения экспертизы нормативных правовых актов Тюменской областной Думы, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным постановлением Тюменской областной Думы от 15.09.2016 № 3959, и во исполнение плана работы Тюменской областной Думы на 2017 год, утвержденного постановлением Тюменской областной Думы от 15.12.2016 № 157, проведена экспертиза Закона Тюменской области от 05.07.2001 № 354 «О регулировании торговой деятельности в Тюменской области» (в редакции Закона Тюменской области от 23.09.2016 № 81) (далее – Закон).

Первоначальный текст Закона был опубликован в изданиях «Парламентская газета «Тюменские известия», № 136, 11.07.2001, «Вестник Тюменской областной Думы», № 8, часть 1, 2001.

Закон вступил в силу с 11.07.2001 (со дня официального опубликования).

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) в отношении Закона не проводилась, поскольку Положение о порядке проведения в Тюменской области ОРВ проектов нормативных правовых актов принято позже принятия Закона (постановление Тюменской областной Думы от 23.04.2015 № 2828).

Закон регулирует отношения в области торговой деятельности, а также отношения, связанные с организацией розничных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках.

Данную сферу правоотношений регулируют также следующие нормативные правовые акты федерального и регионального уровня:

- Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;
- Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»;
- Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»;

- Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»;

- Закон Тюменской области от 29.12.2005 № 439 «Об особенностях регулирования оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Тюменской области»;

- Постановление Правительства РФ от 09.04.2016 № 291 «Об утверждении Правил установления субъектами Российской Федерации нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов и методики расчета нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, а также о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24.09. 2010 № 754»;

- Постановление Правительства РФ от 11.11.2010 № 887 «О порядке создания и обеспечения функционирования системы государственного информационного обеспечения в области торговой деятельности в Российской Федерации» (вместе с «Положением о создании и обеспечении функционирования системы государственного информационного обеспечения в области торговой деятельности в Российской Федерации»);

- Постановление Правительства РФ от 29.09.2010 № 772 «Об утверждении Правил включения нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности, в схему размещения нестационарных торговых объектов»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 02.07.2010 № 196-п «О содействии развитию торговой деятельности»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 10.04.2007 № 73-п «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра розничных рынков Тюменской области»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 17.12.2010 № 361-п «О порядке разработки и утверждения органами местного самоуправления схем размещения нестационарных торговых объектов»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 20.02.2007 № 26-п «Об утверждении перечня отдаленных или труднодоступных местностей (за исключением городов, районных центров, поселков городского типа), в которых организации и индивидуальные предприниматели при осуществлении расчетов вправе не применять контрольно-кассовую технику в соответствии с Федеральным законом от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа» и ассортимента сопутствующих товаров в газетно-журнальных киосках»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 27.12.2013 № 600-п «Об утверждении Порядка организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них в Тюменской области»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 22.12.2014 № 669-п «Об утверждении государственной программы Тюменской области «Развитие потребительского рынка и защита прав потребителей» до 2020 года»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 21.06.2016 № 254-п «Об утверждении Положения об особенностях порядка и условий заключения договоров на размещение нестационарного торгового объекта в отношении земельных участков, находящихся в собственности Тюменской области, расположенных на территории города Тюмени»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 27.01.2017 № 33-п «Об утверждении нормативов минимальной обеспеченности населения Тюменской области площадью торговых объектов»;

- Постановление Правительства Тюменской области от 21.02.2017 № 51-п «Об утверждении перечня местностей, удаленных от сетей связи».

Закон устанавливает полномочия органов государственной власти Тюменской области в сфере торговой деятельности (статья 5), полномочия органов местного самоуправления в сфере торговой деятельности (статья 5.1), также Закон предусматривает, что уполномоченный орган исполнительной власти Тюменской области разрабатывает нормативы минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов для Тюменской области (статья 8.1), формирует торговый реестр (статья 11). Законом устанавливаются меры по развитию торговой деятельности в Тюменской области (статья 10), требования к организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них (статья 10.1), порядок размещения нестационарных торговых объектов (статья 12).

В целях развития торговой деятельности в области реализуется государственная программа Тюменской области «Развитие потребительского рынка и защита прав потребителей» до 2020 года, а также муниципальные программы развития торговли.

Программа Тюменской области «Развитие потребительского рынка и защита прав потребителей» до 2020 года является организационно-правовой основой реализации государственной политики Тюменской области в сфере потребительского рынка и защиты прав потребителей, направлена на решение актуальных вопросов стратегического характера:

1. Повышение экономической и территориальной доступности товаров и услуг для населения Тюменской области.
2. Содействие развитию инновационной и инвестиционной деятельности в сфере потребительского рынка.
3. Создание условий для расширения рынков сбыта продукции тюменских товаропроизводителей.
4. Создание условий для повышения качества реализуемых товаров (оказываемых услуг) и защиты прав потребителей, формирования и укрепления кадрового потенциала в сфере потребительского рынка.

Конкретные формы и виды поддержки определяются Программой.

Сроки и этапы реализации Программы: 2015–2020 годы.

Всего в 2015-2020 гг. на реализацию мероприятий Программой предусматривается из областного бюджета:

тыс. руб.

2015	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*Всего*
46 878,4	42 002,0	40 100,0	40 100,0	40 788,0	40 788,0	250 656,4

В рамках реализации мероприятий Программы предусматривается поддержка муниципальных образований в виде субвенций и иных межбюджетных трансфертов на исполнение переданных государственных полномочий:

тыс. руб.

2015	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*Всего*
14 598,0	13 412,0	13 412,0	13 412,0	13 412,0	13 412,0	81 658,0

Сфера торговой деятельности является важной частью экономики региона. В 2014 году доля торговли в структуре валового регионального

продукта Тюменской области составила 15,5 % и занимала второе место после обрабатывающих производств (для справки: 2005 год- 2,9 %).

В 2016 году:

- налоговые платежи по виду экономической деятельности «оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования» составили 18,8 млрд. рублей, их доля в общем объеме поступлений в бюджетную систему Российской Федерации составила 12,1 %;

- инвестиции, направленные на развитие торговли, по предварительным данным составили 1897,5 млн. рублей, или 1 % в общем объеме инвестиций в основной капитал;

- удельный вес занятых в торговле от общего количества занятых в экономике -12,7 %.

Сложившаяся экономическая ситуация в стране, повлекшая за собой снижение реальных денежных доходов населения, а следовательно, и их покупательной способности, привели к замедлению оборота розничной торговли. Неблагоприятная ситуация, которая продолжалась в 2016 году, повлекла рационализацию расходов населения на питание, уменьшение потребления товаров, поиск более дешевых товаров и мест их продаж.

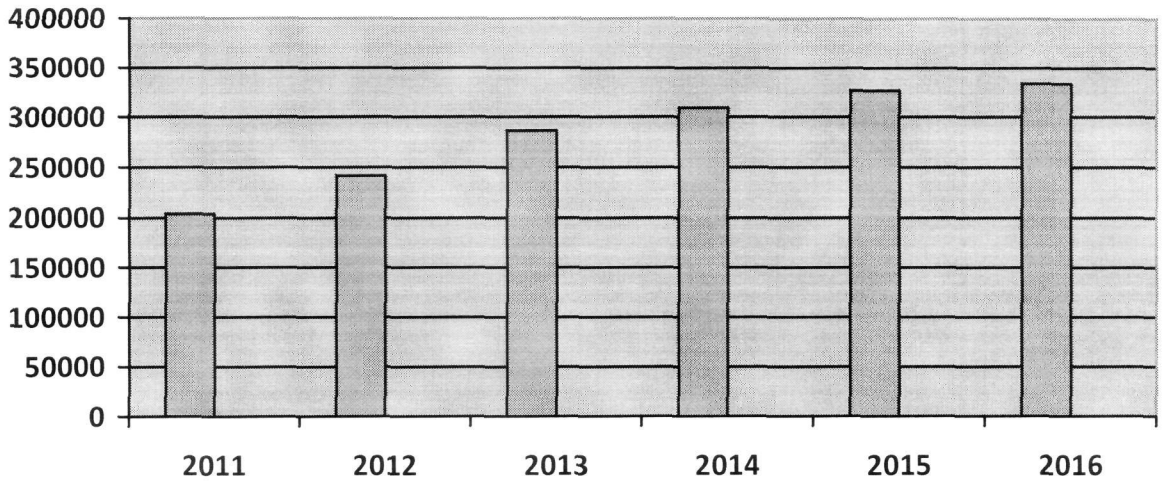
В 2016 году по сравнению с 2015 годом спад объемов продажи товаров населению был менее значительным. Оборот розничной торговли в области в 2016 году *(представлен в диаграмме)* составил 333,8 млрд. рублей или 94,7 % в сопоставимых ценах к 2015 году (в 2015 году темп роста оборота розничной торговли - 91,3 % к 2014 году). Темп снижения оборота розничной торговли в Тюменской области соответствует динамике данного показателя в целом по Российской Федерации - 94,8 %. Ежедневно жителям и гостям области реализуется товаров на сумму свыше 914 млн. рублей.

Диаграмма

Оборот розничной торговли 2011-2016 годы

(по данным Управления Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области, ХМАО – Югре и ЯНАО)

млн. руб.



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Оборот розничной торговли, млн. руб.	203694,9	241465,3	286165,7	309032,6	326642,1	333808,4
В % к предыдущему году в сопоставимых ценах	105,1	112,8	108,9	101,6	91,3	94,7

На душу населения продано товаров на сумму более 231,5 тысяч рублей. По данному показателю Тюменская область занимает 2 место в Уральском федеральном округе.

В отчетный период в розничной торговле продолжались структурные изменения в организационных формах. Объемы продажи товаров на розничных рынках и ярмарках снижались более быстрыми темпами, чем в стационарной торговле. В 2016 году оборот розничной торговли на 98 % формировался торгующими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность в стационарной торговой сети, на долю рынков и ярмарок приходилось 2 %.

Вместе с тем розничные рынки и ярмарки остаются востребованными среди населения области. В 2016 году продажа товаров на розничных рынках и ярмарках составила 6,5 млрд. рублей.

Целью развития торговли является создание условий для формирования комфортной среды для граждан и субъектов предпринимательской деятельности (как производителей товаров, так и субъектов торговой деятельности) через развитие многоформатной инфраструктуры торговли посредством стимулирования роста любых форм предпринимательской активности.

По данным органов местного самоуправления, по состоянию на 1 января 2017 года в Тюменской области функционировали: 9761 объект розничной торговли торговой площадью 1 728 тыс. кв. м; 570 объектов оптовой торговли; 12 розничных рынков. Из общего количества объектов розничной торговли 57% (5527 магазинов) приходится на торговые объекты местного значения или так называемые «магазины у дома» (магазины и торговые павильоны по продаже продовольственных товаров и товаров смешанного ассортимента с площадью торгового объекта до 300 кв. метров).

За период 2014-2016 годов торговые площади увеличились на 20 %.

Улучшению торгового обслуживания населения способствует развитие сетевых форм торговли. В области наравне с международными, российскими сетевыми компаниями торговую деятельность осуществляет местная торговая сеть (магазины «Тамара» ЗАО «ХК «Фонд», магазины «Карина» ООО «Риф-Инвест», магазины сети ООО «Катран» и другие). Доля оборота торговых сетей в 2016 году составила 27 % от общего оборота розничной торговли области.

Региональные товаропроизводители активно развивают собственную сеть. На 1 января 2017 года в области осуществляют свою деятельность фирменные магазины местных товаропроизводителей:

- ООО «Согласие» -19 магазинов;
- ООО «Тюменьмолоко» (бренд «Сельский дворик») - 28 магазинов;
- ОАО «Абсолют» - около 40 магазинов и фирменных отделов;
- Агрохолдинг «Юбилейный» - 10 магазинов и фирменных отделов;
- ООО «Ясень» - 10 супермаркетов и около 20 фирменных отделов;

- ОАО «Тюменский бройлер» - 11 магазинов;
- ООО ПК «Молоко» - 3 магазина «Сельский край» и другие.

В целях проведения информационно-аналитического наблюдения за состоянием потребительского рынка и осуществлением торговой деятельности органами исполнительной власти Тюменской области сформирована информационная система.

Правительством Тюменской области большое внимание уделяется формированию инновационных направлений ведения бизнеса, одним из которых является франчайзинг.

В целях повышения информированности предпринимателей о дорожном сервисе, стимулирования роста инвестиций в данной сфере деятельности на официальных сайтах органов местного самоуправления созданы соответствующие разделы.

В соответствии с действующим законодательством торговая деятельность может осуществляться на стационарных и нестационарных торговых объектах.

Размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Схемы размещения нестационарных торговых объектов разработаны во всех муниципальных образованиях. В данные схемы по мере необходимости вносятся изменения и дополнения. Схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденные органами местного самоуправления размещены на официальном Портале органов государственной власти Тюменской области в разделе «экономика и финансы»/«потребительский рынок»/«торговая деятельность»/«нормативно-правовые акты»/«органов местного самоуправления».

2. Основания для проведения экспертизы

Экспертиза Закона проведена на основании распоряжения председателя Тюменской областной Думы С.Е. Корепанова от 11.04.2017 № 52-рп «О Плане мероприятий по экспертизе Закона Тюменской области «О государственном регулировании торговой деятельности в Тюменской области» и в соответствии с планом работы Тюменской областной Думы на 2017 год, утвержденным постановлением Тюменской областной Думы от 15.12.2016 № 157.

Предложение о проведении экспертизы в отношении Закона внесено комитетом Тюменской областной Думы по экономической политике и природопользованию, к ведению которого относятся вопросы, регулируемые данным нормативным правовым актом.

Период проведения экспертизы – II квартал 2017 года.

Срок сбора мнений в рамках публичных консультаций по областному Закону с 10.04.2017 г. по 16.05.2017 г.

3. Отчет о результатах проведения публичных консультаций

В ходе проведения экспертизы Закона в установленные планом экспертизы сроки были проведены публичные консультации с целью сбора сведений о положениях Закона, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Информация о проведении публичных консультаций была размещена на портале Тюменской

областной Думы в разделе «Экспертиза нормативных правовых актов Тюменской областной Думы, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности».

Отдельные запросы о проведении публичных консультаций были направлены комитетом Тюменской областной Думы по экономической политике и природопользованию в Торгово-промышленную палату Тюменской области, в Тюменское региональное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», в НП «Ассоциация предприятий розничной торговли Тюменской области», а также в Прокуратуру Тюменской области и Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Тюменской области.

По результатам публичных консультаций поступили:

- информация от Тюменского регионального отделения общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» об отсутствии в Законе положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, с предложением о внедрении эффективных электронных программ регулирующего органа для коммуникации с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- информация от НП «Ассоциация предприятий розничной торговли Тюменской области» об отсутствии в Законе положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- предложения и замечания от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тюменской области.

Свод мнений, поступивших в ходе проведения публичных консультаций, позволяет отметить следующее:

- нормы, содержащиеся в Законе, обоснованы;
- юридические лица и индивидуальные предприниматели несут бухгалтерские издержки, материальные затраты, иных издержек, не предусмотренных действующим законодательством, субъекты не несут;
- обязанности и ответственность субъектов государственного регулирования отражены полно и точно; властные функции и полномочия также точны;
- в Законе имеются положения, которые могут необоснованно затруднять ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, в связи с чем необходимо внести изменения в статью 12 Закона.

4. Выводы по результатам проведенного исследования

В ходе экспертизы была рассмотрена позиция участников публичных консультаций, проведено исследование областного Закона на предмет наличия положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Участником публичных консультаций предлагается внести изменения в статью 12 Закона в части установлении бессрочности действия схем размещения нестационарных торговых объектов.

В соответствии с частью 2 статьи 12 Закона размещение нестационарных торговых объектов (далее - НТО) на землях и земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с предоставлением земельного участка на основании договора аренды или без предоставления земельного участка на основании договора на размещение НТО на землях или земельном участке.

При этом в соответствии с частью 8 статьи 12 Закона срок действия договора на размещение НТО должен соответствовать сроку действия схемы размещения НТО.

Постановлением Правительства Тюменской области от 17.12.2010 № 361-п утверждён Порядок разработки и утверждения органами местного самоуправления схем размещения НТО (далее - Порядок), пунктом 4 которого определено, что Схема размещения НТО разрабатывается органом местного самоуправления на срок 5 лет.

Таким образом, срок действия договора на размещение НТО законодательно привязан к сроку действия схемы. Вместе с тем нередки случаи освобождения места размещения НТО до истечения срока действия договора. В таком случае новый пользователь получает право на заключение договора на размещение НТО на срок до истечения срока действия схемы, что в любом случае будет менее 5 лет.

По мнению участника публичных слушаний, сложившееся правовое регулирование является почвой для создания неравных условий использования мест в схеме размещения НТО для субъектов предпринимательской деятельности. Кроме того, утверждение новой схемы не способствует стабильному ведению предпринимательской деятельности данного сектора экономики. При этом схема размещения НТО на территории муниципального образования должна являться документом территориального закрепления мест нестационарной торговли, который может изменяться в случаях крайней необходимости.

Министерством промышленности и торговли Российской Федерации разработаны методические рекомендации от 23.03.2015 № ЕВ-5999/08 по совершенствованию правового регулирования нестационарной и развозной торговли на уровне субъектов Российской Федерации (далее - Рекомендации).

Предложения, изложенные в Рекомендациях, направлены на решение актуальных вопросов, неоднократно поднимаемых как органами местного самоуправления, так и хозяйствующими субъектами.

Согласно Рекомендациям схема размещения является инструментом систематизации размещения объектов исходя из долгосрочных планов развития территорий и создания комфортной среды для граждан, в том числе для удобства осуществления и развития торговой деятельности, а не средством для административного сокращения количества торговых объектов и ограничения предпринимательской активности.

Пунктом 3 Рекомендаций предусмотрено, что одним из инструментов установления прозрачных правил и требований к формированию и изменению схемы размещения НТО является бессрочный характер действия схемы. При этом пунктом 7 Рекомендаций предусматривается, что сроки действия договоров на размещение НТО должны составлять не менее 7 лет с правом пролонгации неограниченное число раз.

В отдельных субъектах Российской Федерации, таких как Приморский край, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Чувашская Республика, Челябинская область, Ивановская область, схемы размещения НТО принимаются бессрочно или на неопределенный срок. Во многих субъектах Российской Федерации региональными законами срок, на который принимается схема размещения НТО, не установлен совсем.

С учетом изложенного, целесообразно внесение изменений в Закон путём исключения из части 8 статьи 12 положения, устанавливающего зависимость срока действия договора на размещение НТО от срока действия схемы.

Кроме того, в целях недопущения массового расторжения заключенных в соответствии с частью 5 статьи 12 Закона договоров на размещения НТО с 01.01.2018 и сохранения стабильного ведения предпринимательской деятельности в данном секторе экономики необходимо предусмотреть возможность распространения предусмотренного частью 8 статьи 12 Закона срока, на который заключаются договоры на размещение НТО, на уже заключенные в соответствии с частью 5 статьи 12 договоры на размещение НТО.

По результатам проведения экспертизы положений Закона следует отметить, что в Законе имеются положения, которые могут необоснованно затруднять ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В соответствии с пунктом 3.5 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Тюменской областной Думы, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением областной Думы от 15.09.2016 № 3959, по результатам экспертизы ответственный комитет в случае выявления в нормативном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, разрабатывает и вносит в порядке законодательной инициативы в Тюменскую областную Думу проект нормативного правового акта о внесении изменений, направленных на исключение положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, в течение трех месяцев со дня получения заключения об экспертизе.

Кроме того, рекомендуется предложение от Тюменского регионального отделения общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» о внедрении эффективных электронных программ регулирующего органа для коммуникации с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности направить в Правительство Тюменской области для дальнейшей проработки данного предложения.

Начальник управления А.Н. Михайлова

Семянникова Н.А.
465383