

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ СЕКРЕТАРЯ**

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 4 МАЙ 2016 20 г. № 50П-2/ 921

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

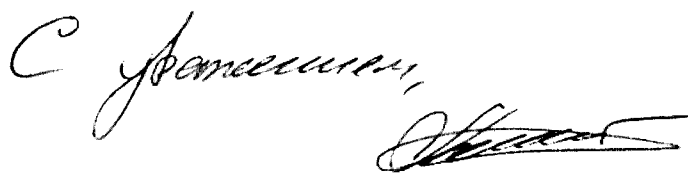
С.Е. НАРЫШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

14 апреля 2016 года в Общественной палате Российской Федерации состоялась общественная экспертиза проекта федерального закона № 1031792-6 «О государственной монополии на производство и оборот сахара». Направляю заключение по итогам вышеуказанной общественной экспертизы.

Прошу Вас поручить рассмотреть заключение Общественной палаты Российской Федерации и сообщить о результатах его рассмотрения.

Приложение: на 7 л.



В.А. Бочаров

Исп. Н.В. Дорош,
тел. +7-(915)-341-41-11,
N.Dorosh@oprf.ru

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 1031792 «О государственной монополии на производство и оборот
сахара»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) 14 апреля 2016 года проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 1031792 «О государственной монополии на производство и оборот сахара» (далее – законопроект, проект федерального закона).

Настоящее заключение подготовлено по итогам общественной экспертизы законопроекта, на основании мнений, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты и привлеченных к обсуждению отраслевых экспертов, представителей производственных объединений и общественных организаций.

Законопроект подготовлен депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации из фракции ЛДПР. При этом данная законодательная инициатива не является новаторской, поскольку воспроизводит концепцию внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2002 г. депутатами из фракции ЛДПР и позднее отклоненного законопроекта.

Проектом федерального закона предполагается введение с 1 января 2017 г. государственной монополии на производство и оборот сахара на территории Российской Федерации. Законопроектом (п.2 ст.1) определено, что производство и оборот сахара смогут осуществлять только организации, с которыми государство, в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти, заключило договор на производство и оборот сахара в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Согласно пояснительной записке целями принятия настоящего законопроекта являются:

- упорядочение процесса использования сахара при производстве продукции;
- сокращение негативных последствий потребления сахара;
- обеспечение государственного бюджета быстрыми и гарантированными доходами.

Общественная палата считает, что предлагаемый законопроект не способствует достижению ни одной из указанных целей, а также может нанести вред экономике страны в целом и свеклосахарной отрасли в частности.

Таким образом, Общественная палата не поддерживает принятие законопроекта.

Предлагаемое законопроектом установление государственной монополии на производство и оборот сахара не учитывает положения дел в свеклосахарной отрасли в настоящее время, которое коренным образом изменилось в сравнении с периодом затяжного экономического кризиса 2000 года, когда и был разработан схожий законопроект, о котором упоминалось выше. По данным экспертов, в 2000 году выработка сахара из тростникового сахара-сырца составляла 4,5 млн. т., а из сахарной свеклы – 1,5 млн. т. В нынешний сезон 2015-2016 гг. сахарными заводами было выработано 5,2 млн. т сахара из отечественного свекловичного сырья и только 0,3 млн. т. – из сахара-сырца. Тем самым практически обеспечена продовольственная безопасность страны по сахару. К тому же в настоящее время цены на сахар для населения и перерабатывающей промышленности являются доступными. Результат таких преобразований отрасли объясняется динамичным темпом роста и развития свеклосахарного производства в стране, тесного и эффективного взаимодействия с органами государственной власти и управления, развития отрасли по инновационному сценарию, ускоренной модернизации и повышения инвестиционной привлекательности.

В нынешних условиях подъема свеклосахарной отрасли возврат к предлагавшемуся в 2002 году законопроекту ничем не обусловлен, и предложение об установлении государственной монополии на производство и оборот сахара, жесткого контроля государства за работой свеклосахарной отрасли, когда доход от результатов работы предприятий и организаций изымался бы в пользу государства, о чем прямо говорят составители законопроекта в пояснительной записке, могло бы привести к утрате у населения позитивной мотивации к труду, снижению инвестиционной привлекательности свеклосахарного производства, усилению коррупции и к длительному и безнадёжному отставанию отрасли.

Принятие законопроекта неизбежно повлечет увеличение как оптовых, так и потребительских цен на сахар, являющийся продуктом первой необходимости, что в условиях сложившейся ныне экономической ситуации в стране может привести к отрицательным последствиям социального характера. Кроме того, введение монополии может привести к росту цен на сахар и, кроме того, несет в себе риски появления дефицита товара на внутреннем рынке ввиду низкой рентабельности его производства в рамках контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.

Проведенный Федеральной антимонопольной службой анализ состояния конкуренции на рынке белого сахара в период 2013–2015 годов показал, что на территории Российской Федерации деятельность по производству указанного товара осуществляют более семидесяти сахарных заводов.

На указанном рынке действуют большое количество независимых производителей, однако доля каждого из них не превышает 3 % от объема товарного рынка.

Кроме того, на рынке белого сахара действуют производители, являющиеся собственниками сахара, произведенного из сахарной свеклы по давальческой схеме. Как правило, это лица, которые осуществляют выращивание сахарной свеклы (индивидуальные предприниматели,

крестьянско-фермерские хозяйства). Их доля в исследуемом периоде достигала 14,9 % от объема товарного рынка. Из этого следует, что рынок сахара в границах Российской Федерации на протяжении 2013–2014 гг. и 1 квартала 2015 г. являлся низкоконцентрированным. Исходя из положений Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ст.5), хозяйствующие субъекты (группы лиц), действующие на рынке белого сахара, не занимают доли (совокупные доли), дающие основание для признания их положения доминирующим.

Регулирование производства и оборота сахара законопроектом предлагается организовать по аналогии с установленной действующим законодательством системой государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции (Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»). Подобная аналогия представляется неуместной, поскольку контроль за рынком алкоголя существует по причине крайней опасности потребления контрафактных спиртных напитков и чрезмерного потребления алкоголя для здоровья граждан.

Следует отметить, что государственная монополия на сахар в государствах - участниках Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического союза отсутствует. Так, в соответствии с пунктом 81 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19) к Договору о Евразийском экономическом союзе введение государствами-членами государственного ценового регулирования на товарных рынках, не находящихся в состоянии естественной монополии, осуществляется в исключительных случаях, к которым относятся в том числе чрезвычайные ситуации, стихийные бедствия, соображения национальной безопасности, при условии, что возникшие проблемы невозможно решить способом, имеющим меньшие негативные последствия для состояния

конкуренции.

Авторы законопроекта для обеспечения государственной монополии на производство и оборот сахара предлагают установление государственных стандартов в соответствующей отрасли, введение лицензионного порядка, установление государственных квот на производство и оборот сахара и др. Предлагаемое регулирование противоречит ч.1 ст.2 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», устанавливающей, что лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Законопроектом предусматривается перечень мер по обеспечению государственной монополии на производство и оборот сахара, к которым отнесено установление государственных стандартов в области производства и оборота сахара (пп.1 п.1 ст.2). Между тем в настоящее время в Российской Федерации действует государственный стандарт на сахар.

Кроме того, согласно приказу Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 августа 2015 года № 1239-ст «О внесении изменений в приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. № 14-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008)» на территории Российской Федерации с 1 июля 2016 года вводится в действие единый межгосударственный стандарт для государств-членов Таможенного союза ГОСТ 33222-2015 «Сахар белый. Технические условия» с одновременной отменой ГОСТ 21-94 «Сахар-песок.

Технические условия». Таким образом, норма законопроекта об установлении государственных национальных стандартов на сахар противоречит принятым решениям в указанной области. В связи с этим представляется нецелесообразным и обременительным для бюджета введение новых государственных стандартов на производство сахара.

Указанные в ст.2 законопроекта меры по введению государственной монополии на оборот сахара, включая его экспорт и импорт, противоречат правилам Всемирной торговой организации (далее – ВТО), которые направлены на либерализацию торговли, снижение и отмену торговых барьеров. В этой связи Российская Федерация как член ВТО приняла на себя обязательства не вводить ограничения (квотирование) импорта и экспорта товаров. Установление государственных квот и лицензирования на оборот сахара, включая внешнеторговые операции экспорта и импорта с данным товаром (пп.3 п.1 ст.2 законопроекта), не соотносится с правилами ВТО, членом которой Российская Федерация является с 2012 года. Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г. (ст. XI) запрещает использование количественных ограничений для импорта и экспорта любых товаров.

Проект федерального закона не содержит порядка обеспечения мер по реализации государственной монополии на производство и оборот сахара, данные нормы предполагается вводить в действие постановлениями Правительства Российской Федерации. Введение монополии на производство и оборот сахара потребует полномасштабной реформы всей системы государственного регулирования сахарной отрасли и внесения изменений в целый ряд законов и подзаконных актов, что потребует значительных временных и финансовых затрат. В этой связи возможность введения в действие рассматриваемых норм (ст.3) и установление монополии на производство и оборот сахара (п.1 ст.1) уже в 2017 году представляется сомнительной.


Также следует отметить, что в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что принятие законопроекта не потребует


дополнительных финансовых затрат, покрываемых за счет федерального бюджета. Вместе с тем предлагаемое законопроектом введение монополии на производство и оборот сахара потребует внесения изменений в целый ряд законов и подзаконных актов, что потребует значительных временных и финансовых затрат, в том числе на создание подконтрольной государству структуры для организации оборота сахара.

Учитывая, что разработчики законопроекта не привели обоснованных доводов в пользу установления государственной монополии на производство и оборот сахара, его принятие, как представляется, не принесет пользы государству, обществу, агропромышленному комплексу, свеклосахарной отрасли в частности.

Законопроект в случае его принятия может привести к стагнации отрасли, снижению посевов сахарной свеклы, закрытию действующих заводов, сокращению производства сахарной свеклы и сахара и, как следствие, к уменьшению поступления налогов и сборов в бюджеты всех уровней.

На основании изложенного Общественная палата не считает возможным поддержать проект федерального закона № 1031792 «О государственной монополии на производство и оборот сахара» и полагает, что рассматриваемый проект федерального закона подлежит отклонению.


Акиншин В.В.
26.04.2016г


Доровских Т.М.
26.04.2016

