

АДМИНИСТРАЦИЯ  
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ  
ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ  
С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ  
И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ  
ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Ленина пл., д. 6, г.Томск, 634050  
тел. (3822) 510-877  
E-mail: law@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента  
по социально-экономическому  
развитию села Томской области

И.В. Черданцевой

21.02.2017 № 28-78

На № 55-0067 от 09.02.2017

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 08.02.2016 №36а»

Департамент по взаимодействию с законодательными и представительными органами власти Администрации Томской области (далее – **Департамент**), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел **проект постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 08.02.2016 №36а»** (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Департаментом по социально - экономическому развитию села Томской области (далее – **Разработчик**), и сообщает следующее.

В соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области» (далее – **Порядок**), утвержденным постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Томской области, проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия, поскольку содержит положения, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Томской области обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, а также устанавливающие и изменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (пункт 3 Порядка).

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: **средняя**.

В соответствии с пунктом 7 Порядка процедура проведения оценки регулирующего воздействия включает следующие этапы:

- 1) размещение уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования;
- 2) разработка проекта акта, формирование сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – **сводный отчет**) и их публичное обсуждение.

В соответствии с абзацем первым пункта 6-1 Порядка в отношении проектов актов со средней степенью регулирующего воздействия оценка регулирующего воздействия проводится начиная с этапа разработки проекта акта, составления сводного отчета и их публичного обсуждения.

В целях реализации процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составляемый по форме согласно приложению № 2 к Порядку. В период с 26 января по 8 февраля 2017 года были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций на официальном сайте Администрации Томской области в разделе «Открытый регион – Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт).

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы Разработчик в рамках публичных консультаций письменно известили о размещении проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов на официальном сайте органы и организации, представляющие интересы субъектов предпринимательской деятельности, а именно: Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Томскую торгово-промышленную палату, Совет Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», некоммерческое партнерство «МПО работодателей Томской области».

По итогам данного этапа по проекту акта поступило замечание от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, которые было Разработчиком учтено и включено в **Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций**.

Принимая во внимание регуляторную значимость проекта акта для потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования, Департаментом был дополнительно направлен запрос самому Разработчику.

### **Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование**

Томская область находится в зоне рискованного земледелия. Ведение овощеводства и картофелеводства в регионе процесс сложный и технологически трудоемкий и дорогостоящий, так как требует особых условий производства, в частности:

- применение минеральных удобрений, биопрепаратов, средств защиты растений;
- проведение мелиоративных работ, направленных на повышение плодородия и качества почвы;
- применение значительного количества ручного труда;
- особенности уборки урожая (частичное применение ручной уборки).

К примеру, такой овощ открытого грунта как капуста выращивается через рассаду, поэтому в этом процессе в ежедневном режиме задействованы человеческие ресурсы для посева, полива и подкормки рассады, а затем и высадки в поле и т.п. Кроме того, для выращивания овощей открытого грунта обязательно внесение минеральных удобрений и применение средств защиты растений, а также ручные прополки в течение вегетационного периода, во время уборки и хранения урожая также задействованы человеческие ресурсы.

Сельскохозяйственным товаропроизводителям региона ежегодно оказывается государственная поддержка на 1 га посевной площади на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства и семенного картофелеводства. Как правило, выделяемые средства субсидии расходуются на приобретение минеральных удобрений, средств химической защиты, проведение мелиоративных работ, направленных на повышение плодородия и качества почвы. С 2013 года государственная поддержка не изменилась, в то время как рост цен на минеральные удобрения, средства химической защиты растений составил 40-60%, на ГСМ – 30-40%.

К **основным проблемам**, сдерживающим развитие овощеводства и картофелеводства Томской области, относятся:

низкая обеспеченность хозяйств специальной сельскохозяйственной техникой и технологическим оборудованием для овощеводства и картофелеводства, высокий уровень морального и физического износа имеющихся средств механизации; низкая обеспеченность хозяйств овоще- и картофелехранилищами (эффективность отрасли в большой степени зависит от обеспеченности овощеводческих хозяйств современными овощехранилищами);

низкий уровень конкурентоспособности овощной продукции в ценовом диапазоне из-за применения устаревших высокочрезмерно затратных технологий;

высокая степень износа материально-технической базы сельскохозяйственных товаропроизводителей и перерабатывающих предприятий;

отсутствие внутриотраслевых вертикально интегрированных структур в овощном кластере;

насыщенность рынка импортной продукцией;

отсутствие качественного семенного материала овощных культур;

слабая производственная база по переработке овощной продукции;

износ мелиоративных систем;

низкая доля сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств в производстве картофеля и овощей.

В соответствии с существующими проблемами Разработчиком были выделены такие **цели предлагаемого правового регулирования** как сохранение посевных площадей, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышение плодородия и качества почвы, ускорение развития овощеводства и картофелеводства Томской области с ориентацией на внутренний рынок, а также регламентация процедуры предоставления субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства, развития производства семенного картофеля и овощей открытого грунта.

Среди **негативных эффектов**, возникающих в связи с наличием указанных проблем, Разработчик отметил то, что в Томской области существующая технология выращивания овощей в закрытом грунте сопряжена с высокими затратами на производство и покупку тепловой энергии, содержание и ремонт теплиц, что не способствует повышению эффективности производства, не позволяет в современных условиях производить конкурентную продукцию. Дефицит овощной продукции во внесезонный период восполняется за счет импорта.

Кроме того, несовершенное правовое регулирование порядка оказания мер государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям Томской области, что приводит к нерациональному, неэффективному использованию бюджетных ассигнований без учета показателей результативности предоставления бюджетных средств.

В качестве варианта достижения выше обозначенных целей Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, предусматривающий внесение изменений в Положение о предоставлении субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства. Вариант решения проблемы, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку согласно статье 5 Закона Томской области от 13.04.2006 № 75-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Томской области» нормотворческие полномочия в сфере развития сельского хозяйства (в том числе установление порядков и условий предоставления государственной поддержки сельскохозяйственного производства) входят в компетенцию Администрации Томской области. В этой связи такие варианты достижения поставленных целей, как замена регулирования информационными, организационными или иными правовыми способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта, затронет интересы более 100 сельскохозяйственных товаропроизводителя Томской области. Однако, считаем, что к указанному перечню участников предполагаемого правового регулирования также можно отнести:

- исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности, органы местного самоуправления Томской области;

- общество в лице населения, заинтересованное в потреблении сельскохозяйственной продукции.

По информации, полученной от Разработчика дополнительно, за период 2014-2016 годы субсидии на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства и производства семенного картофеля и овощей открытого грунта получили: в 2014 году - 143 получателя субсидии, в 2015 году - 132 получателя субсидии, в 2016 году - 125 получателей субсидии.

При подготовке проекта акта и сводного отчета немаловажное значение имеет тот факт, что Разработчиком был изучен опыт решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации. В частности, по данным Разработчика, нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственной поддержки на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства приняты в Нижегородской области, Алтайском и Ставропольском краях. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения существующих проблем и выбрать предпочтительный вариант правового регулирования для Томской области.

#### **Анализ предлагаемого правового регулирования**

В 2016 году в постановлении Администрации Томской области от 08.02.2016 № 36а «Об утверждении положений о предоставлении бюджетных средств на государственную поддержку сельскохозяйственного производства в Томской области» были предусмотрены следующие положения:

- **Положение о предоставлении субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства**, предусматривающее предоставление субсидий на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышение плодородия и качества почв в расчете на 1 гектар посевной площади сельскохозяйственных культур;

– **Положение о предоставлении субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области развития производства семенного картофеля и овощей открытого грунта**, предусматривающее предоставление субсидий на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, обеспечивающих увеличение производства семенного картофеля, включая семена 1-го и 2-го полевого поколения, супер-суперэлиты, суперэлиты, элиты, и овощей открытого грунта, включая семена овощных культур открытого грунта в расчете на 1 гектар посевной площади.

Постановлением Администрации Томской области от 13.01.2017 № 4а «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 08.02.2016 № 36а и приостановлении действия отдельных положений постановления Администрации Томской области от 08.02.2016 № 36а» положение о предоставлении субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области развития производства семенного картофеля и овощей открытого грунта было признано утратившим силу.

В 2017 году в соответствии с Законом Томской области от 29.12.2016 № 174-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» по одной целевой статье расходов предусмотрено предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям:

– на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышение плодородия и качества почв;

– на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, обеспечивающих увеличение производства семенного картофеля, а также овощей открытого грунта.

В этой связи Разработчиком в проекте акта предлагается объединить данные направления, изложив **Положение о предоставлении субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства** (далее - Положение) в новой редакции, предусматривающей категории и критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей - производителей товаров, работ и услуг (за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство), имеющих право на получение субсидий по указанным направлениям, а также условия и порядок предоставления таких субсидий.

Проект акта подготовлен Разработчиком в рамках реализации Закона Томской области от 13.04.2006 № 75-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Томской области» и подпрограммы «Развития сельскохозяйственного производства в Томской области» государственной программы Томской области «Развитие сельского хозяйства и регулируемых рынков в Томской области», утвержденной постановлением Администрации Томской области от 12.12.2014 № 485а.

Главная особенность такого вида государственной поддержки является, так называемое, погектарное субсидирование, то есть субсидии предоставляются по ставкам на 1 гектар посевной площади.

Размер субсидии, направленной на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышение плодородия и качества почв, будет рассчитываться по формуле с учетом базовой и корректирующей ставок.

В расчет базой ставки принимается фактическая посевная площадь сельскохозяйственных культур предшествующего года и абсолютное значение ставки на 1 гектар общей посевной площади сельскохозяйственных культур, утвержденной приказом Разработчика.

Необходимо отметить, что ранее в расчет базовой ставки бралась плановая посевная площадь сельскохозяйственных культур текущего года. Изменение плановой посевной площади на фактическую посевную площадь сельскохозяйственных культур произведено Разработчиком в целях стимулирования эффективного использования получателями субсидий выделяемых средств субсидий.

Расчет корректирующей ставки зависит от количества условных гектар, ставки на 1 условный гектар, утвержденной приказом Разработчика, а также различных коэффициентов, в частности:

- коэффициент северных территорий;
- коэффициент интенсивности использования посевных площадей;
- коэффициент внесения минеральных удобрений;
- коэффициент внесения органических удобрений.

Разработчиком предлагается в проекте акта дополнить данный перечень коэффициентов. В связи с тем, что растениеводство в Томской области ведется в различных почвенно-климатических зонах и рельефах земной поверхности Разработчиком предлагается при расчете размера субсидии использовать коэффициент почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения, который позволит максимально учесть агроклиматические условия, состояние и типы плодородия почвы, осадков, суммы эффективных температур вегетационного периода для каждого района Томской области.

В целях получения более высокой урожайности сельскохозяйственных культур в проекте акта устанавливает коэффициент рационального использования земель сельскохозяйственного назначения по муниципальным образованиям Томской области.

В целях стимулирования получателей субсидии на проведение проверки семян на посевные качества перед проведением сезонных полевых работ Разработчиком в проекте акта предлагается с 1 января 2018 года при расчете размера субсидии использовать коэффициент кондиционности семян, что позволит стимулировать сельскохозяйственных товаропроизводителей использовать качественные семена, получить более высокую урожайность, эффективно использовать протравители, минеральные и органические удобрения в Томской области.

Таким образом, коэффициент почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения и коэффициент рационального использования земель сельскохозяйственного назначения по муниципальным образованиям Томской области станут новыми показателями для расчета корректирующей ставки уже в этом году, в то время как коэффициент кондиционности семян начнет применяться только в следующем году.

Размер субсидии, направленной на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, обеспечивающих увеличение производства семенного картофеля, а также овощей открытого грунта, будет рассчитываться исходя из средств федерального бюджета и средств областного бюджета. При этом при расчете субсидии, источником финансирования которой являются средства федерального бюджета, будет иметь значение как фактическая площадь получателя субсидии, занятая семенным картофелем и (или) овощными культурами открытого грунта, так и абсолютное значение ставки на 1 гектар фактической посевной площади, утвержденной Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

В то время как при расчете субсидии, источником финансирования которой являются средства областного бюджета, помимо фактической посевной площади и утвержденной приказом Разработчика, и ставки на 1 гектар фактической посевной площади, еще будет иметь значение и коэффициент северных территорий.

Важно отметить, что по результатам публичных консультаций Разработчиком перечень муниципальных образований Томской области, в отношении которых установление указанного коэффициента целесообразно исходя из природно-климатических особенностей соответствующего муниципального образования, был дополнен городским округом Стрежевой.

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что Разработчиком в пункте 6 сводного отчета не прописаны новые обязанности и ограничения, изменения существующих обязанностей и ограничений для потенциальных адресатов вводимого правового регулирования. Однако, проектом акта для сельскохозяйственных товаропроизводителей, желающих получать субсидии вводимые рассматриваемым Положением, предусмотрена обязанность в срок до 3 марта текущего года представить в органы местного самоуправления следующие документы:

- технологические карты в разрезе сельскохозяйственных культур;
- план севооборота и (или) план перехода к севообороту.

При этом считаем необходимым указать на некорректность установления в проекте акта столь короткого срока для взаимодействия Разработчика и органа местного самоуправления по предоставлению запрашиваемых документов исходя из срока вступления в законную силу рассматриваемого проекта акта.

Согласно проекту акта для получения субсидии на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышение плодородия и качества почв потенциальные получатели субсидии обязаны в срок до 7 марта текущего года представить документы, являющиеся основанием для предоставления указанной субсидии. Предоставление документов, предусмотренных проектом акта, в целях получения субсидии, нельзя рассматривать как новое обязательство, поскольку оно требуется от субъектов предпринимательской деятельности - сельскохозяйственных товаропроизводителей лишь в том случае, если они пожелают воспользоваться правом на получение такой субсидии. Однако, вызывает сомнение оптимальность срока, устанавливаемого Разработчиком в проекте акта, для предоставления документов в целях получения субсидии. Полагаем, что установление столь короткого срока для обращения за субсидией не позволит как можно большему количеству субъектов предпринимательской деятельности обратиться за государственной поддержкой. Хотя Разработчик в пояснительной записке к проекту акта указал, что более ранние сроки обращения получателей субсидий за государственной поддержкой устанавливаются им в целях обеспечения своевременной подготовки сельскохозяйственных товаропроизводителей к сезонным полевым работам.

Кроме того, в проекте акта перечень документов, являющийся основанием для предоставления субсидии, направленной на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, обеспечивающих увеличение производства семенного картофеля, а также овощей открытого грунта, дополняется отчетом по форме 21 - СХ «Сведения о реализации сельскохозяйственной продукции» (или 2-фермер) «Сведения о сборе урожая сельскохозяйственных культур», подтверждающим объем реализованных получателем субсидии овощей открытого грунта, а также актом полевой апробации для семенных посадок семенного

картофеля. Последний из указанных документов устанавливается в качестве альтернативы или дополнения к акту регистрации сортовых и гибридных посевов, подтверждающему производство семенного картофеля (в том числе, сорта и площади, на которых возделывается семенной картофель).

Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных финансовых затрат, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется. В части предоставления субсидий на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, повышение плодородия и качества почв, а также на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, обеспечивающих увеличение производства семенного картофеля, а также овощей открытого грунта. средства из областного бюджета потребуются лишь в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных Законом Томской области от 29.12.2016 № 174-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Закон № 174-ОЗ) на реализацию государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулируемых рынков в Томской области». Так, субсидии на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства в 2017 году получат **более 100 получателей субсидий на сумму 47,8 млн. рублей.**

По мнению Разработчика, риски наступления негативных последствий с принятием правового акта или невозможности его исполнения отсутствуют.

По мнению Разработчика положительный эффект от предложенного проектом акта правового регулирования выразится в обеспечении положительной динамики экономических показателей сельскохозяйственного производства Томской области, создании условий и предпосылок для устойчивого развития растениеводства, включая картофелеводство и овощеводство. Предполагаемый вид государственной поддержки позволит сохранить посевные площади, обеспечит прирост показателей производства сельскохозяйственной продукции, а также позволит своевременно провести сезонные полевые работы.

Необходимость распространения предлагаемого правового регулирования на ранее возникшие отношения Разработчиком не установлена.

Для проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчик в целях достижения предлагаемого правового регулирования указал такие индикаторы как сохранение посевных площадей (2017 – 355,9 тыс. га, 2018 – 355,9 тыс. га), валовый сбор овощей в сельскохозяйственных организациях (2017- 10 тыс. тонн; 2018-10 тыс. тонн). Кроме того, предлагаем Разработчику осуществлять анализ деятельности данного регулирования еще и по такому индикатору как количество сельскохозяйственных товаропроизводителей Томской области, получивших субсидии на оказание несвязанной поддержки в области растениеводства, в том числе и в области развития производства семенного картофеля и овощей открытого грунта. Полагаем, что предложенные Разработчиком индикаторы позволят в достаточном объеме по истечении определенного времени оценить эффективность предложенного правового регулирования.

#### **Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта:**

По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблем и целесообразность их решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным. Проект

акта напрямую не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты, ограничения для субъектов предпринимательской деятельности. Однако установление в проекте акта столь короткого срока для предоставления потенциальными получателями субсидии документов в целях получения государственной поддержки исходя из срока вступления в законную силу рассматриваемого проекта акта, на наш взгляд, может способствовать ущемлению прав субъектов предпринимательства.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о полном соблюдении Разработчиком установленного в Томской области порядка проведения оценки регулирующего воздействия и о достаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования.

Начальник Департамента



А.В. Евстигнеева