

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ
С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ И
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ
ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Левина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-877, тел/факс (382 2) 510-864
E-mail: law@tomsk.gov.ru

30.05.2017 № 28-240
на № 55-04344 от 28.04.2014

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации
Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации
Томской области от 31.05.2012 №205а»

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 31.05.2012 №205а» (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, 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» (далее – Порядок), 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 деятельности, 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;
- 3) подготовка заключения Департаментом.

В соответствии с абзацем вторым 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, составленный по форме согласно приложению № 2 к Порядку. В период с 13 по 26 апреля 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 известил 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, Союз «Томская торгово-промышленная палата», 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 поступили отзывы от 2 участников (Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области, Союз «Томская торгово-промышленная палата»). Участники поддерживают проект акта, но предлагают внести изменения в проект акта. В адрес Разработчика поступили 2 замечания, которые были Разработчиком включены при формировании Сводки предложений по результатам проведения публичных консультаций, размещенной на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: официальный сайт Администрации Томской области – «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – раздел «Публичные консультации» (<https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/392>). Однако указанные замечания Разработчиком в проекте акта были не отражены.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

Одно из приоритетных направлений аграрной политики Томской области – поддержка развития малых форм хозяйствования на селе. На долю таких форм в структуре производства области приходится почти 50% валовой продукции сельского хозяйства¹.

По информации, предоставленной Разработчиком, сегодня в регионе насчитывается 1160 личных подсобных хозяйств (далее – ЛПХ), где 3 и более коров, с поголовьем коров 7350 голов (это 46% от общего стада коров в ЛПХ).

Личные подворья являются базой для развития крестьянских (фермерских) хозяйств (далее – КФХ). Начинаящие КФХ и индивидуальные предприниматели, занимающиеся сельскохозяйственным производством, сталкиваются с целым рядом

¹ Официальный сайт Департамента по социально-экономическому развитию села Томской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://dep.agro.tomsk.ru/region/agriculture/>

серьезных проблем в организации своего дела – помимо сложных погодноклиматических условий и отсутствия кадров, они ощущают недостаток финансовых ресурсов; очень часто КФХ создаются на единовременные пособия по безработице; им недоступны кредиты, так как у них недостаточно заложенного имущества; в последние годы создание нового КФХ связано с необходимостью бытового обустройства на новом месте, что требует дополнительных денежных средств.

Формирование нового КФХ требует также значительных затрат на проектирование хозяйственных построек, их подключение к инженерным сетям, выплату первоначального взноса по лизинговым платежам.

Без решения всех перечисленных проблем начинающие КФХ не смогут быть конкурентоспособными и в большинстве своем вынуждены будут прекратить деятельность.

Доля ЛПХ и КФХ в объеме выпуска продукции сельского хозяйства составляет практически 50%. Поэтому любые колебания в производстве сельхозпродукции в этой категории хозяйствования серьезно отражаются на общем показателе производства сельскохозяйственной продукции региона, в особенности на численности поголовья крупного рогатого скота (далее – КРС).

Таким образом, **проблема**, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, заключается в необходимости создания мелкотоварных ЛПХ (господдержка содержания коров), а также их перерегистрации в КФХ, не допуская сокращения поголовья КРС и снижения производства мяса и молока в таких хозяйствах.

Среди **негативных эффектов**, возникающих в связи с наличием указанной проблемы, Разработчик отметил то, что уровень потребления мясной продукции населением Томской области сегодня меньше физиологической нормы потребления, следовательно, за счет собственного регионального производства спрос населения Томской области на мясо не удовлетворяется. Кроме того, за счет собственного производства не удовлетворяется потребительский спрос населения и на молоко и молочные продукты. Так, по информации, представленной Разработчиком в сводном отчете, потребление молока на душу населения за 2015 год составило 259 кг, при рекомендуемой норме потребления молока 320 - 340 кг на человека в год. Ежегодно значительную роль в потреблении молочных продуктов занимает его ввоз из соседних регионов, который в 2015 году составил 63%.

В качестве **факторов**, поддерживающих существование вышеуказанной проблемы, Разработчик отметил несовершенное правовое регулирование порядка оказания мер государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям Томской области, что приводит к нерациональному, неэффективному использованию бюджетных ассигнований.

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком была выделена такая **цель предлагаемого правового регулирования**, как создание инновационной и конкурентоспособной экономики, решение тактических задач по повышению конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции за счет грантовой поддержки начинающих фермеров и семейных животноводческих ферм Томской области.

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым утверждаются в новой редакции отдельные положения о предоставлении мер государственной поддержки начинающим фермерам и семейным животноводческим фермам. Вариант решения проблемы, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку в соответствии со статьей 5 Закона Томской области от 13 апреля 2006 года № 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) отнесены к компетенции Администрации Томской области. В этой связи такие варианты достижения поставленных целей, как замена правового регулирования информационными, организационными или иными способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта затронет интересы более 65 глав КФХ. Однако, считаем, что к указанному перечню участников предлагаемого правового регулирования также можно отнести исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности, органы местного самоуправления Томской области.

При подготовке проекта акта и сводного отчета немаловажное значение имеет тот факт, что Разработчиком был изучен региональный опыт. В частности, по данным Разработчика, государственную поддержку начинающим фермерам и семейным животноводческим фермам оказывают в таких субъектах Российской Федерации, как: Пензенская и Владимирская области, Ставропольский край. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения существующей проблемы и выбрать предпочтительный вариант правового регулирования для Томской области.

Анализ предлагаемого правового регулирования

Согласно постановлению Правительства РФ от 31.03.2017 № 396 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» в 2017 году господдержка агропромышленного комплекса происходит с использованием механизма консолидации субсидий. Это значит, что по ряду направлений средства из федерального бюджета объединены в единую субсидию. Данная мера позволит регионам принимать самостоятельное решение о разбивке такой субсидии по приоритетным для региона направлениям и намного быстрее доводить средства до получателей.

Данным постановлением определены размеры субсидий, которые могут быть выданы КФХ, претендующим на получение господдержки в качестве начинающих фермеров для разведения крупного рогатого скота мясного или молочного направлений (в размере, не превышающем 3 млн. рублей, но не более 90 процентов затрат, для ведения иных видов деятельности - в размере, не превышающем 1,5 млн. рублей, но не более 90 процентов затрат, при этом срок использования средств государственной поддержки начинающим фермером составляет не более 18 месяцев с даты ее получения), или в качестве семейных животноводческих ферм для разведения крупного рогатого скота мясного или молочного направлений (в размере, не превышающем 30 млн. рублей, но не более 60 процентов затрат, для ведения иных видов деятельности - в размере, не превышающем 21,6 млн. рублей, но не более 60 процентов затрат, при этом срок использования средств государственной поддержки семейной животноводческой фермой составляет не более 24 месяцев с даты ее получения. Планируемое таким хозяйством поголовье крупного рогатого скота молочного или мясного направлений не должно превышать 300 голов основного маточного стада, поголовье страусов, коз (овец) - 300 голов).

Кроме того, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации распоряжением № 24-р от 12.04.2017 года были утверждены Методические рекомендации по разработке государственных программ субъектов Российской Федерации по развитию сельского хозяйства и регулированию рынков

сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Методические рекомендации Минсельхоза России).

Проект акта подготовлен Разработчиком во исполнение вышеуказанных федеральных актов, а также в целях реализации Закона Томской области от 13 апреля 2006 года № 75-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Томской области» и подпрограммы «Развитие сельскохозяйственного производства в Томской области» государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулируемых рынков в Томской области», утвержденной постановлением Администрации Томской области от 12.12.2014 № 485а (далее – Госпрограмма).

В 2012 году постановлением Администрации Томской области от 31.08.2012 № 332а была утверждена государственная программа «Развитие сельскохозяйственного производства в Томской области на 2013 - 2020 годы», которая включала в себя следующие подпрограммы: «Государственная поддержка развития малых форм хозяйствования», «Поддержка начинающих фермеров» и «Развитие семейных животноводческих ферм на базе КФХ». Однако с 1 января 2015 года указанная государственная программа утратила силу в связи с принятием действующей в настоящее время Госпрограммы, в которой одной из задач является поддержка малых форм хозяйствования путем реализации следующих мероприятий:

- Поддержка начинающих фермеров;
- Развитие семейных животноводческих ферм на базе крестьянских (фермерских) хозяйств.

Согласно отчету Губернатора Томской области о результатах деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области за 2016 год² за период 2012 – 2016 годов 97 КФХ признаны победителями программы «Начинающий фермер», 31 КФХ стало участником программы «Развитие семейных животноводческих ферм».

Положения о предоставлении бюджетных средств на поддержку начинающих фермеров и на развитие семейных животноводческих ферм в Томской области утверждены постановлением Администрации Томской области от 31.05.2012 № 205а. В указанных положениях определяются категории лиц, имеющих право на получение бюджетных средств на поддержку начинающих фермеров и развитие семейных животноводческих ферм, цели, условия и порядок предоставления бюджетных средств, а также порядок возврата бюджетных средств в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, иные положения в соответствии с действующим законодательством.

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что Разработчиком в проекте акта указанные положения излагаются в новой редакции с учетом Методических рекомендаций Минсельхоза России.

Указанные положения дополняются новыми условиями, которым должны соответствовать главы КФХ или КФХ в целом, желающие поучаствовать в конкурсном отборе начинающих фермеров или семейных животноводческих ферм.

В частности, в Положении о государственной поддержке начинающих фермеров устанавливаются следующие условия:

- заявитель планирует создание не менее одного постоянного рабочего места (исключая Главу хозяйства) на каждые 1 млн. рублей Гранта в году получения Гранта, но не менее одного постоянного рабочего места на один Грант;
- заявитель постоянно проживает или обязуется переехать на постоянное место жительства в муниципальное образование по месту нахождения и регистрации хозяйства, главой которого он является, не позднее 18 месяцев с момента получения Гранта.

² Официальный сайт Законодательной Думы Томской области. [Электронный ресурс]. URL:https://duma.tomsk.ru/upload/files/2016otchet_02.pdf

В Положении о государственной поддержке развития семейной животноводческой фермы содержатся, в том числе, такие условия:

– КФХ обязуется осуществлять деятельность и сохранить созданные постоянные рабочие места в течение не менее пяти лет после получения гранта;

– глава КФХ постоянно проживает или обязуется переехать на постоянное место жительства в муниципальное образование по месту нахождения и регистрации хозяйства, главой которого он является, не позднее 18 месяцев с момента получения Гранта.

Кроме того, в указанном положении закрепляется новое требование к имуществу, приобретаемому КФХ за счет гранта, в частности, устанавливается, что такое имущество не подлежит продаже, дарению, передаче в аренду, пользование другим лицам, обмену или вносу в виде пая, вклада или отчуждению иным образом в течение 5 лет со дня получения гранта.

Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных расходов областного бюджета, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется. Средства из областного бюджета потребуются лишь в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Законом Томской области от 29 декабря 2016 года № 174-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». По информации, представленной Разработчиком, в 2017 году гранты на поддержку начинающих фермеров и на развитие семейных животноводческих ферм получают около 65 получателей грантов на сумму более 119,2 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета более 88,2 млн. рублей и областного бюджета - 31,0 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 увеличении доли малых форм хозяйствования на селе в производстве основных видов сельскохозяйственной продукции, повышении поголовья скота на сельских подворьях, росте уровня занятости и доходов сельских жителей.

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

В целях проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчик для анализа достижения целей предлагаемого правового регулирования указал такие индикаторы, как: число высокопроизводительных рабочих мест (2017 год – 0,196 тыс. единиц, 2018 год – 0,200 тыс. единиц), темп роста племенного условного маточного поголовья крупного рогатого скота мясного направления к уровню предыдущего года (2017 год – 103,2%, 2018 год – 104,0%), производство молока в хозяйствах всех категорий (2017 год – 142,2 тыс. тонн, 2018 год – 144,5 тыс. тонн). 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 проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным. Однако, проект акта содержит положение, **вводящее избыточное требование** для глав КФХ, претендующих на государственную поддержку.

Считаем, что обязанность заявителя переехать на постоянное место жительства в муниципальное образование по месту нахождения и регистрации хозяйства, главой которого он является, не позднее 18 месяцев с момента получения гранта, установленная в подпункте 13) пункта 5 Положения о государственной поддержке начинающих фермеров и в подпункте 17) пункта 5 Положения о государственной поддержке развития семейной животноводческой фермы, избыточна в части установления срока для переезда.

Согласно пункту 14) Рекомендаций по разработке Порядка предоставления грантов на поддержку начинающих фермеров и пункту 20) Рекомендаций по разработке Порядка предоставления грантов на развитие семейных животноводческих ферм приложения № 8 к Методическим рекомендациям Минсельхоза России у заявителя возникает обязанность переезда на постоянное место жительства в муниципальное образование по месту нахождения и регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства, главой которого он является. Однако, конкретным сроком такой переезд не ограничен.

В этой связи установление Разработчиком в проекте акта конкретного срока для переезда заявителя будет являться дополнительным административным барьером для глав КФХ, претендующих на получение государственной поддержки. В связи с вынужденным переездом в определенный проектом акта срок предприниматели будут нести финансовые потери, выражающиеся в приобретении (аренде) жилья, вложениях в ремонт, оснащении помещения. Финансовые потери глав КФХ, связанные с переездом, могут сделать бизнес начинающего фермера или семейной животноводческой фермы не выгодным и привести к уходу с рынка.

В других субъектах Российской Федерации требование относительно переезда главы КФХ в конкретный срок не установлено.

Таким образом, полагаем, что Разработчику необходимо исключить положение, определяющее конкретный срок для переезда главы КФХ.

К проекту акта у Департамента имеются и иные замечания:

1) В пункте 10 Положения о государственной поддержке начинающих фермеров и в пункте 10 Положения о государственной поддержке развития семейной животноводческой фермы определено, что в рамках второго этапа конкурсного отбора производится оценка заявок (и документов к ним) претендентов-участников. Однако в указанных положениях порядок оценки заявок и критерии такой оценки не установлены, отсылки к поднормативным актам, регулирующим указанные вопросы, также отсутствуют.

Считаем, что Разработчику необходимо в тексте данных положений либо установить критерии оценки и порядок такой оценки, либо определить, в каком правовом акте указанные положения будут Разработчиком отражены.

2) Полагаем, что Разработчику необходимо устранить следующие неточности в проекте акта:

– В подпункте 7) пункта 5 Положения о государственной поддержке начинающих фермеров исключить слова «(далее – Приобретения)» и «Помощи», поскольку в дальнейшем по тексту указанного Положения такие сокращения не применяются. В подпункте 10) пункта 5 Положения о государственной поддержке развития семейной животноводческой фермы по аналогии слово «(далее – Приобретения)» необходимо исключить.

– В пункте 7 Положения о государственной поддержке начинающих фермеров изменить номер пункта данного Положения, содержащего условия, которым должен соответствовать заявитель при проведении экспертизы представленных заявок заявителей и прилагаемых к ним документов конкурсной комиссией. В пункте 8 Положения о государственной поддержке развития семейной животноводческой фермы

необходимо также изменить номер пункта данного Положения, содержащего условия, которым должен соответствовать заявитель.

Кроме того, Департамент делает вывод о неполном соблюдении Разработчиком установленного порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области и о недостаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования, поскольку в пункте 22 Порядка определено, что по результатам рассмотрения предложений, поступивших в связи с проведением публичных консультаций, Разработчик дорабатывает проект акта. По итогам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступили 2 замечания от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области. Указанные замечания Разработчиком включены в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций. Однако проект акта по указанным замечаниям Разработчиком доработан не был. При этом причины отклонения поступивших замечаний Разработчик в сводке предложений также не указал.

На основании вышеизложенного, считаем, что проект акта нуждается в доработке с учетом вышеуказанных замечаний.

И.о. начальника Департамента



Е.В.Пашук