

АДМИНИСТРАЦИЯ  
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ ПО  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ  
С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ И  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ  
ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

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

13.06.2017 № 28-257  
на № 55-0513 от 26.05.2017

Начальнику Департамента  
по социально-экономическому  
развитию села Томской области

И.В. Черданцевой

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 08.02.2016 №36а и признании утратившими силу отдельных положений постановления Администрации Томской области от 13.03.2017 №78а»

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 и признании утратившими силу отдельных положений постановления Администрации Томской области от 13.03.2017 №78а»** (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 в 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 или 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 11 по 24 мая 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».

По итогам данного этапа по проекту акта поступили мнения 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 поступило 1 **замечание**, которое было Разработчиком проанализировано и учтено 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/396>).

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

Лен-долгунец является одной из немногих технических культур, способных давать полноценное растительное волокно в условиях континентального климата Сибири. Он имеет неограниченный рынок сбыта как растительного волокна, так и семян. Кроме того, лен является восстанавливаемым природным ресурсом, что позволяет назвать развитие льняного комплекса приоритетным направлением для обеспечения долгосрочного экономического развития Томской области.

На данный момент агротехнология производства льна-долгунца для сельскохозяйственных товаропроизводителей Томской области является высоко затратной. Так, по данным Разработчика, в 2016 году себестоимость производства льна-долгунца составила 22,6 млн. рублей, рентабельность без учета государственной поддержки минус 30 процентов (рентабельность с учетом государственной поддержки составляет 2,5 процента в год). По итогам 2016 года убыток предприятий производителей

льна-долгунца без учета государственной поддержки составил 13 млн. рублей (прибыль с учетом государственной поддержки – 1,2 млн. рублей).

Производственные и экономические показатели производства льна неудовлетворительны, уменьшены его валовые сборы, что подтверждается данными Федеральной службы государственной статистики по следующим показателям Томской области<sup>1</sup>:

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Валовый сбор льноволокна (в хозяйствах всех категорий; тыс. тонн)	2,0	1,7	1,9	1,6	0,8	1,2
Урожайность льна-долгунца (в хозяйствах всех категорий; центнеров льноволокна с одного гектара убранный площади)	14,0	12,1	13,1	11,4	5,8	8,2
Посевные площади льна-долгунца (в хозяйствах всех категорий; тысяча гектаров)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4

Низкая эффективность возделывания льна-долгунца не стимулирует сельскохозяйственных товаропроизводителей к расширению посевных площадей этой культуры и увеличению производства продукции льноводства.

Основными **проблемами, на решение которых направлено предлагаемое правовое регулирование**, сдерживающими развитие льноводства в Томской области и препятствующими успешной реализации уже имеющегося потенциала, являются:

– отсутствие специализированной техники и оборудования, что приводит к снижению качественных и количественных характеристик урожая, а также эффективности его дальнейшей переработки;

– отсутствие современного технологического оборудования по переработке волокна.

Среди **негативных эффектов**, возникающих в связи с наличием указанных проблем, Разработчик указал на устаревшую материально-техническую базу и недостаточный уровень технического оснащения льноводческих и льноперерабатывающих предприятий региона. Доля изношенности специализированной техники по производству льна-долгунца по итогам 2016 года составила более 50 процентов. Высокая изношенность сельскохозяйственной техники усугубляется отсутствием отечественных производителей сельхозтехники для уборки и переработки льна.

В качестве **факторов**, поддерживающих существование вышеуказанных проблем, 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 существующими проблемами Разработчиком была выделена такая **цель предлагаемого правового регулирования**, как регламентация процедуры предоставления мер государственной поддержки сельскохозяйственного производства в Томской области на возмещение части затрат на развитие льноводства.

<sup>1</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016. – С. 732, 745 - 746. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/region/reg-pok16.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/region/reg-pok16.pdf)

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым положение о предоставлении субсидий на возмещение части затрат на развитие льноводства утверждается в новой редакции, а также отдельное положение постановления Администрации Томской области от 13.03.2017 №78а «О приостановлении действия отдельных положений постановления Администрации Томской области от 08.02.2016 № 36а» (далее – Постановление № 78а) признается утратившим силу. 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» (далее – Закон № 75-ОЗ) 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 3 сельскохозяйственных товаропроизводителей 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;
- население, заинтересованное в потреблении продукции льноводства.

При подготовке проекта акта и сводного отчета немаловажное значение имеет тот факт, что Разработчиком был изучен региональный опыт. В частности, по данным Разработчика, нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственной поддержки в виде субсидий на возмещение части затрат на развитие льноводства, приняты в Омской, Нижегородской, Новосибирской, Курганской и Брянской областях. 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 Российской Федерации 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 позволяет регионам принимать самостоятельное решение о разбивке такой субсидии по приоритетным для региона направлениям.

Так, пунктом 4 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса, приведенных в приложении № 9 к Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717, предусмотрено, что средства

из бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, предоставляются по ставкам, определяемым органом, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (на территории Томской области таким органом является Разработчик) сельскохозяйственным товаропроизводителям, за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, в том числе по ставке на 1 гектар площади, занятой под сельскохозяйственной культурой.

Во исполнение данной нормы Разработчиком проектом акта утверждается Положение о предоставлении субсидий на возмещение части затрат на развитие льноводства (далее - Положение), в котором определяются категории и критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей - производителей товаров, работ и услуг, имеющих право на получение субсидий, а также условия и порядок предоставления таких субсидий.

Данный вид субсидий предоставляется сельскохозяйственным товаропроизводителям в целях возмещения части затрат на развитие льноводства. Главной особенностью предлагаемого вида государственной поддержки является так называемое погектарное субсидирование, то есть субсидии предоставляются по ставкам на 1 гектар посевной площади, занятой льном-долгунцом.

Субсидии на возмещение части затрат на развитие льноводства предоставляются сельскохозяйственным товаропроизводителям на приобретение горюче-смазочных материалов, минеральных, органических удобрений, химических средств защиты льноволокна. Указанные субсидии предоставляются за счет средств федерального и областного бюджетов. В расчет размера субсидий, источником финансового обеспечения которых являются средства федерального и областного бюджетов, принимаются такие составляющие, как посевная площадь, занятая льном-долгунцом, и ставка на 1 гектар посевной площади, занятой такой сельскохозяйственной культурой, утверждаемая Разработчиком. При этом в расчет субсидий, источником финансового обеспечения которых являются средства областного бюджета, помимо вышеуказанных составляющих включается еще коэффициент внесения минеральных удобрений и коэффициент внесения органических удобрений.

Кроме утверждения Положения в новой редакции, проектом акта предлагается признать утратившим силу абзац четвертый пункта 1 Постановления № 78а, которым было предусмотрено приостановление действие до 1 июля 2017 года Положения о предоставлении субсидий на поддержку экономически значимых региональных программ в области растениеводства (возмещение части затрат на развитие льноводства), утвержденного постановлением Администрации Томской области от 08.02.2016 № 36а «Об утверждении положений о предоставлении бюджетных средств на государственную поддержку сельскохозяйственного производства в Томской области и Порядка распределения средств между мероприятиями, направленными на развитие агропромышленного комплекса, источником финансового обеспечения которых является субсидия на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса, а также Порядка проведения конкурсного отбора инвестиционных проектов в сфере сельскохозяйственного производства в Томской области» (далее – Постановление № 36а).

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что Разработчиком в пункте 6 сводного отчета указывается на отсутствие новых обязанностей и ограничений, изменений существующих обязанностей и ограничений для потенциальных адресатов вводимого правового регулирования. Считаем, что предоставление документов, предусмотренных Положением, в целях получения

субсидии, рассматривать как новое обязательство не следует, поскольку предоставление обозначенных документов требуется от субъектов предпринимательской деятельности - сельскохозяйственных товаропроизводителей лишь в том случае, если они пожелают воспользоваться правом на получение такой субсидии.

Проект акта подготовлен Разработчиком во исполнение вышеуказанных федеральных актов, а также в целях реализации Закона № 75-ОЗ 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).

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 субсидии на возмещение части затрат на развитие льноводства получают **более 3 получателей субсидий** на сумму более 9,8 млн. рублей.

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

По мнению Разработчика, предоставление сельскохозяйственным товаропроизводителям субсидий на возмещение части затрат на развитие льноводства позволит комплексно решить проблемы развития льноводства в Томской области, в частности, расширить объемы посевов льна; обновить, реконструировать и модернизировать существующие производственные мощности льноводческих предприятий; ввести новые высокотехнологичные перерабатывающие мощности; внедрить инновационные методы переработки короткого льноволокна с целью получения конкурентоспособной продукции и расширения рынков сбыта.

В сводном отчете Разработчик указывает, что, обеспечив льноводческие хозяйства специализированной техникой, можно добиться:

- 1) посева льна в оптимальные агротехнические сроки, заложив тем самым основу для получения высоких урожаев и повышения качества продукции;
- 2) внедрения технологий, позволяющих сократить сроки и снизить трудоемкость при уборке льна более чем в 2 раза, обеспечить качество продукции.

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 следующий индикатор: валовый сбор льноволокна и пеньковолокна в хозяйствах всех категорий (2017 год – 1,2 тыс. тонн, 2018 год – 1,28 тыс. тонн, 2019 – 1,36 тыс. тонн). Считаем, что предложенный Разработчиком индикатор позволит 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. Проект акта не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов

предпринимательской деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и (или) областного бюджета.

Однако, к проекту акта имеются следующие замечания:

1) В абзаце шестом подпункта 2) пункта 5 Положения в качестве одного из документов, представляемого получателем субсидии для ее получения, предусмотрен документ, подтверждающий право пользования посевной площадью, занятой льном-долгунцом.

При этом в абзаце третьем пункта 2 Положения установлено, что критерием отбора получателей субсидии является наличие у них посевных площадей, занятых льном-долгунцом.

Таким образом, возникает противоречие между критерием отбора получателей субсидий (наличие площадей *на любом праве*) и требованием к подтверждаемому данный факт документу (указание *на право пользования*). Полагаем, что земельный участок, пригодный для возделывания льна-долгунца, может помимо права пользования принадлежать получателю субсидии и на ином праве. Закрепление же конкретного вида права, на котором получателю субсидии должны принадлежать посевные площади, может привести к необоснованному ограничению круга потенциальных получателей субсидий.

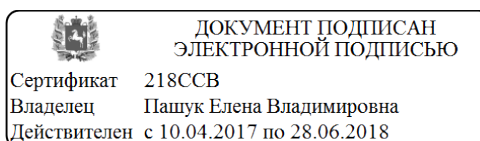
В этой связи полагаем, что Разработчику необходимо устранить вышеуказанное противоречие, предусмотрев в абзаце шестом подпункта 2) пункта 5 Положения в качестве документа, представляемого получателем субсидии, документ, подтверждающий наличие у получателей субсидии посевных площадей, занятых льном-долгунцом.

2) В пункте 7 Положения предусматривается, что Разработчик составляет сводный реестр получателей субсидий (сводную справку-расчет предоставляемых субсидий) по установленной Разработчиком форме, на основании которого перечисляет субсидии. Из представленной формулировки не представляется возможным определить, кому и каким образом Разработчик перечисляет субсидии.

Предлагаем Разработчику по аналогии с другими положениями, предусматривающими иные меры государственной поддержки в агропромышленном комплексе, утвержденными Постановлением № 36а, дополнить пункт 7 Положения словосочетанием следующего содержания: «на расчетные счета получателей субсидий, открытые в кредитной организации».

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

И.о. начальника Департамента



Е.В.Пашук