

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

**ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента труда
и занятости населения Томской
области

С.Н.Грузных

06.12.2019 № 26-1599
на № 54-1687 от 05.11.2019

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на финансовое обеспечение, возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста»

Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности 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 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на финансовое обеспечение, возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Департаментом труда и занятости населения 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 (пункт 3 Порядка).

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: высокая.

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.



10342107

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 1 этапа обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования проводилось в период с 5 по 23 августа 2019 года в рамках совещаний должностных лиц Разработчика с участием областные государственных казенных учреждений центров занятости населения, работодателей в целях реализации мероприятия в сфере занятости населения Томской области.

Сводка предложений по итогам обсуждения идеи (концепции) Разработчиком не формировалась.

Для реализации 2 этапа процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком был подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составленный по форме согласно приложению № 2 к Порядку. В период с 11 сентября по 8 октября 2019 года были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций на официальном интернет – портале Администрации Томской области в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Публичные консультации» 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 15 органов и организаций, представляющих интересы субъектов предпринимательской деятельности, а именно: Государственную инспекцию труда в Томской области, Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Союз «МПО работодателей Томской области», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Уполномоченного по правам человека в Томской области, АО «Научно-исследовательский институт полупроводниковых приборов», АО «Сибирский химический комбинат», ООО «Томскнефтехим», ООО «Томлесдрев», Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», Федерацию профсоюзных организаций Томской области, Некоммерческое партнерство «Союз томских лесопромышленников и лесозэкспортеров», Томскую ассоциацию пищевиков, Союз «Томская торгово-промышленная палата», Департамент по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области.

По итогам публичных консультаций по проекту акта поступили замечания, предложения и мнения от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Уполномоченного по правам человека в Томской области, Департамента по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области, Союза «Томская торгово-промышленная палата», ООО «Томлесдрев», которые были Разработчиком проанализированы и включены в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций, размещенную в вышеуказанном разделе на официальном сайте (<https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/643>).

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

В связи с повышением с 2019 года пенсионного возраста граждан, возникла необходимость принятия дополнительных мер по обеспечению занятости граждан предпенсионного возраста.

Реализация дополнительных мер обусловлена возникновением в отраслях экономики новых трендов и условий, которые определяют и будут определять в дальнейшем научно-технологическое и социально-экономическое развитие, а также формировать новые требования работодателей к уровню квалификации работников.

На федеральном уровне поставлена задача предоставить работникам предпенсионного возраста возможность пройти необходимое переобучение, получить новые навыки, повысить свою квалификацию.

В условиях увеличения количества рабочих мест с высокими требованиями к уровню квалификации работников, освоения новых способов решения профессиональных задач возникает необходимость обновления знаний и навыков, реализуемых в современных технологичных сферах деятельности, граждан предпенсионного возраста.

Исходя из изложенного в сфере занятости требуют решения вопросы, связанные:

- с переобучением, получением новых знаний и навыков, повышением квалификации работников предпенсионного возраста;

- организацией профессионального обучения и дополнительного профессионального образования работников предпенсионного возраста;

- сохранением занятости работников предпенсионного возраста на прежних рабочих местах.

Проблемой, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, является отсутствие оказания целевой поддержки работодателям по возмещению затрат на обучение работников предпенсионного возраста.

Причинами возникновения обозначенной проблемы, по мнению Разработчика, являются:

- увеличение числа лиц предпенсионного возраста в связи с изменением федерального законодательства в части повышения пенсионного возраста и увеличения периода для определения предпенсионного возраста;

- несоответствие квалификации работников предпенсионного возраста требованиям работодателей в связи с повышением требований к уровню квалификации работников, освоению новых способов решения профессиональных задач;

- возникновение необходимости проведения профессионального обучения работников предпенсионного возраста или получения ими дополнительного профессионального образования за счет средств работодателей в связи с несоответствием квалификации таких работников возрастающим требованиям работодателей.

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком была выделена такая цель предлагаемого правового регулирования, как достижение показателей государственной программы «Социальная поддержка населения Томской области», утвержденной постановлением Администрации Томской области от 27.09.2019 № 361а, по мероприятию «Организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста» путем:

- финансового обеспечения, возмещения затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста;

- сохранения занятости работников предпенсионного возраста на рабочих местах.

В качестве варианта достижения поставленных целей Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым утверждается новый Порядок предоставления субсидии на финансовое обеспечение, возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста и признается утратившим силу постановление Администрации Томской области от 08.04.2019 № 138а «Об утверждении Порядка предоставления субсидии в области занятости населения Томской области на возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста» (далее – Постановление № 138а). Вариант решения, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку решение обозначенной проблемы будет осуществляться в рамках государственной программы «Социальная поддержка населения Томской области», утвержденной постановлением Администрации Томской области от 27.09.2019 № 361а за счет мероприятия «Организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста», предусматривающего предоставление субсидий на финансовое обеспечение, возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта затронет интересы следующих субъектов:

– работники предпенсионного возраста – граждане в течение 5 лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно, состоящие в трудовых отношениях с работодателем (далее - работники предпенсионного возраста), - всего в 2020 году 60 человек, в 2021 году - 60 человек (в государственной программе всего по мероприятию в 2020 году 358 человек, в 2021 году - 716 человек;

– работодатели – юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную деятельность и состоящие на учете в налоговом органе на территории Томской области, в штате которых числятся работники предпенсионного возраста, всего - не более 60 работодателей ежегодно в 2020 году и в 2021 году.

При подготовке проекта акта и сводного отчета немаловажное значение имеет тот факт, что Разработчиком был изучен опыт решения вышеуказанных проблем в других субъектах Российской Федерации. В частности, по данным Разработчика, нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственной поддержки на организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста, приняты в Республике Татарстан, Калининградской, Астраханской, Свердловской и Ленинградской 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

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2018 № 1759 утверждены Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста в рамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта

«Демография». Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2018 № 3025-р утверждена Специальная программа профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 года.

Между Федеральной службой по труду и занятости и Администрацией Томской области заключено Соглашение о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации от 07.02.2019 № 150-17-2019-074, заключенного на 2019 - 2021 годы.

Законом Томской области от 29 декабря 2018 года № 151-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» на организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста в рамках реализации регионального проекта «Старшее поколение», в том числе на возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста были запланированы средства в сумме 4 637, 3 тыс. руб. (95% средства федерального бюджета).

Мероприятие «Возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста» включено в подпрограмму «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» государственной программы «Развитие рынка труда в Томской области», утвержденной постановлением Администрации Томской области от 10.12.2014 № 478а.

В текущем году предоставление субсидии в области занятости населения Томской области на возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста осуществлялось в соответствии с Постановлением № 138а.

Проектом акта Постановление № 138а предлагается признать утратившим силу и принять новый нормативно-правовой акт, утверждающий Порядок предоставления субсидии на финансовое обеспечение, возмещение затрат работодателям на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование работников из числа лиц предпенсионного возраста (далее – Порядок).

В преамбуле проекта акта указано, что он разработан в целях реализации постановления Администрации Томской области от 27.09.2019 № 361а «Об утверждении государственной программы «Социальная поддержка населения Томской области» (далее – Постановление № 361а). Однако срок вступления в силу данной государственной программы определен с 1 января 2020 года. Закон Томской области об областном бюджете на 2020 год и на плановый период в законодательном порядке еще не принят, следовательно установлены объем бюджетных ассигнований на организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста на следующий год не представляется возможным.

Таким образом, возможность принятия анализируемого проекта акта возникает только после вступления в силу Постановления № 361а, утверждающего государственную программу «Социальная поддержка населения Томской области, а также принятия Законодательной Думой Томской области и вступления в законную силу Закона Томской области об областном бюджете на 2020 год и на плановый период, предусматривающего бюджетные ассигнования на реализацию мероприятия «Организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста».

Вместе с тем к Порядку, утверждаемому проектом акта, имеются следующие замечания:

1. В подпункте 2) пункта 6 Порядка в качестве одного из требований, предъявляемых к получателям субсидии, определено отсутствие просроченной (неурегулированной) задолженности по возврату в областной бюджет субсидий, бюджетных инвестиций, предоставленных в том числе в соответствии с иными правовыми актами, и иной просроченной задолженности перед областным бюджетом на первое число месяца, предшествующего месяцу, в котором планируется заключение договора о предоставлении субсидии.

Считаем, что данные положения Порядков не учитывают пункт 17 статьи 241 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому условием предоставления предусмотренных статьей 78 Бюджетного кодекса РФ субсидий является отсутствие у их получателей просроченной (*неурегулированной*) задолженности по денежным обязательствам перед *соответствующим публично-правовым образованием*, из бюджета которого планируется предоставление субсидий.

Считаем, что Разработчику подпункт 2) пункта 6 Порядка необходимо привести в соответствие с пунктом 17 статьи 241 Бюджетного кодекса РФ.

2. В абзаце восьмом пункта 9 и абзаце десятом пункта 19 Порядка определено, что в случае непредставления справки об отсутствии неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, по инициативе получателя субсидии, Разработчик запрашивает указанную справку *на дату не ранее чем за один рабочий день до даты подачи заявки* на финансовое обеспечение затрат получателем субсидии в Федеральной налоговой службе в порядке межведомственного информационного взаимодействия в соответствующий срок.

Из представленной формулировки не представляется возможным определить отчетную дату, запрашиваемой справки.

Предлагаем Разработчику скорректировать указанные нормы Порядка.

3. В пунктах 11 и 22 Порядка предусмотрено, что Разработчик в течение установленных сроков со дня регистрации заявки устанавливает соответствие получателей субсидии условиям предоставления субсидии, осуществляет отбор получателей субсидии, принимает решение о предоставлении соответствующей субсидии и заключает договор о предоставлении такой субсидии либо принимает решение об отказе в ее предоставлении.

Из смысла данных пунктов не представляется возможным установить, каким образом будет оформляться решение о предоставлении соответствующей субсидии или об отказе в ее предоставлении. Полагаем, что данный факт в соответствии с подпунктом 4) пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», позволяет говорить о таком коррупциогенном факторе как юридико-лингвистическая неопределенность. *Предлагаем Разработчику устранить данный коррупциогенный фактор.*

4. В пункте 15 Порядка определены планируемые расходы получателя субсидии.

Однако в абзаце втором подпункта «а» пункта 7 Общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, утвержденных одноименным постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2016 № 887 (далее – Общие требования), установлено, что

правовой акт, регулирующий предоставление из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации субсидий на финансовое обеспечение затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, дополнительно в части, касающейся условий и порядка предоставления субсидий, должен содержать данные о направлениях расходов, источником финансового обеспечения которых является субсидия.

Считаем, что Разработчику необходимо привести в соответствие пункт 15 Порядка.

5. В пунктах 33 и 34 Порядка упоминается о нарушении получателем субсидии условий, цели и порядка предоставления субсидии, выявленного по фактам проверок, проведенных Разработчиком, органами государственного финансового контроля.

Однако, в абзацах третьем и четвертом подпункта «б» пункта 6 Общих требований речь идет о нарушении получателем субсидии только условий, установленных при предоставлении субсидий.

На основании изложенного, предлагаем Разработчику в пунктах 33 и 34 Порядка использовать формулировку следующего содержания: «в случае нарушения получателем субсидии условий, установленных при ее предоставлении, выявленного по фактам проверок, проведенных Департаментом и органами государственного финансового контроля...».

Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных финансовых затрат, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуются. Предлагаемое правовое регулирование повлечет за собой расходы субъектов предпринимательской деятельности на организацию профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста. Количественный расчет произвести затруднительно, поскольку неизвестны данные о количестве обучаемых человек у конкретного получателя субсидии и стоимость такого обучения. При этом стоимость обучения одного работника предпенсионного возраста за курс (не более 3-х месяцев) ограничена в размере не более 68,5 тысяч рублей. Полагаем, что расходы работодателей будут им компенсированы предоставляемыми видами государственной поддержки.

Для проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчик в целях достижения предлагаемого правового регулирования указан такой индикатор, как численность граждан предпенсионного возраста из числа работников организаций и ищущих работу граждан, обратившихся в органы службы занятости (2020 – 60 человек, 2021 – 60 человек). Полагаем, 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, ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, или способствующих их введению, а также способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности или способствующих возникновению необоснованных расходов областного бюджета.

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 замечаний, изложенных в настоящем заключении и вступления в силу Постановления № 361а, утверждающего государственную программу «Социальная поддержка населения Томской области», а также принятия и вступления в законную силу Закона Томской области об областном бюджете на 2020 год и на плановый период, предусматривающего бюджетные ассигнования на реализацию мероприятия «Организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста».*

Начальник департамента



Р.С.Радзivil