

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

29.05.2019 № 26-699  
на № 55-0771 от 14.05.2019

Начальнику Департамента  
по социально-экономическому  
развитию села Томской области

И.В. Черданцевой

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение части затрат на реализацию мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения»

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 субсидий на возмещение части затрат на реализацию мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения» (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 проведения ОРВ), 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 проведения ОРВ).

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: высокая.

В соответствии с пунктом 7 Порядка проведения ОРВ 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 целях реализации 1 этапа Разработчиком 15 февраля 2019 года было размещено уведомление об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования по форме согласно приложению № 1 к Порядку проведения ОРВ 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). По итогам данного этапа замечаний о содержании существующей проблемы, а также предложений относительно определения возможных альтернативных вариантов ее решения в адрес Разработчика не поступало, в связи с чем 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 проведения ОРВ. В период с 7 марта по 4 апреля 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 органы и организации, представляющие интересы субъектов предпринимательской деятельности, а именно: Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Союз «Томская торгово-промышленная палата», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ».

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступили мнения и замечания от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, которые были Разработчиком проанализированы и включены в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций, размещенную в вышеуказанном разделе на официальном сайте (<https://toms.gov.ru/rating/front/view/id/551>).

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

По информации, представленной Разработчиком в сводном отчете, по состоянию на 1 января 2018 года в Томской области находится 1 242,6 тыс га земель сельскохозяйственного назначения, из них используется 646,3 тыс. га, что составляет 52 % от земель сельскохозяйственного назначения. Основная доля земель сельскохозяйственного назначения находится в южных районах Томской области. Около 45 % от всей площади сельскохозяйственных земель приходится

на Зырянский, Кожевниковский, Томский и Шегарский районы. Меньше всего земель сельскохозяйственного назначения в Тегульдетском, Верхнекетском районах, г. Кедровый, ЗАТО Северск, г. Стрежевой.

Земли сельскохозяйственного назначения в Томской области используются не рационально, не по назначению, деградируют, со временем истощаются, изымаются из оборота. За период 1990-2018 гг. площадь земель сельскохозяйственного назначения сократилась почти вдвое, что составляет около 6,5 % от земельного фонда региона в целом.

Одной из главных причин снижения площади сельскохозяйственных угодий являются погодные условия региона. Томская область расположена в зоне рискованного земледелия - зоне, близкой к резко континентальному климату. Этот тип климата характеризуется резкими суточными колебаниями температуры воздуха жаркого лета и морозной зимы.

Кроме того, наблюдаются масштабные нарушения земель сельскохозяйственного назначения, связанные с их физическим и химическим загрязнением, потерей плодородия, несанкционированной добычей общественных полезных ископаемых (песка, щебня и т. д.).

В свою очередь потеря плодородия почвы и снижения урожайности тесно связано с регулированием кругооборота веществ в земледелии. Это особенно относится к такому важнейшему элементу, как кальций.

Недостаток кальция в почве обуславливает избыточную кислую среду для растений. Восполняются потери кальция в почве путем известкования. Известкование – неизбежный шаг на пути дальнейшего повышения урожайности и эффективности сельскохозяйственного производства на кислых почвах. На кислых почвах невозможно получить высокий урожай хорошего качества большинства сельскохозяйственных культур.

Наиболее высокие темпы известкования кислых почв были в 1985 - 1990 гг. - 77 тыс. га. В настоящее время в области в 2018 году произвестковано 0,076 тыс. га.

По состоянию на 1 января 2019 года в Томской области 519,630 тыс. га кислых почв. По данным агроэкологических обследований в пахотных землях региона 83% кислых почв и их площадь ежегодно увеличивается (каждые 10 лет рН снижается на 0,1-0,2 единицы).

Россельхознадзор по Томской области при проведении мероприятий по мониторингу и контролю земель постоянно выявляет незаконные мусорные свалки на землях сельскохозяйственного назначения. Помимо мусорных свалок достаточно распространенным нарушением на территории области стало самовольное снятие и перемещение с целью продажи плодородного слоя почвы с неиспользуемых земель.

Необходимо отметить, что один сантиметр плодородного слоя почвы на территории Томской области формируется на протяжении ста лет и находится в пределах от 10 до 20 см. Снятие плодородного слоя почвы резко снижает уровень урожайности культур, который, по оценкам специалистов, упал в регионе в 1,5 раза за последние 10 лет.

Таким образом, проблема, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, заключается в нерациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения в регионе, приводящем к сокращению площади таких земель.

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком была выделена такая цель предлагаемого правового регулирования, как совершенствование порядка и условий предоставления субсидий на возмещение части затрат на реализацию мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым утверждается новый

Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат на реализацию мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.

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 регулирования информационными, организационными или иными способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта затронет интересы более 10 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 сельскохозяйственной продукции.

При подготовке проекта акта и сводного отчета немаловажное значение имеет тот факт, что Разработчиком был изучен опыт решения аналогичной проблемы в других субъектах Российской Федерации. В частности, по данным Разработчика, нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственной поддержки на развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения, приняты в Хабаровском крае, Республике Марий Эл и Тюменской области. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения возникшей проблемы и выбрать предпочтительный вариант правового регулирования для Томской области.

### **Анализ предлагаемого правового регулирования**

Проект акта разработан в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках реализации мероприятий направления (подпрограммы) «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России» государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы, приведенными в приложении № 6 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.

Рассматриваемый проект акта подготовлен Разработчиком в рамках реализации 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.

Проектом акта утверждается Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат на реализацию мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения (далее – Порядок), которым определяются правила предоставления указанных субсидий, источником финансового обеспечения которых являются средства федерального и областного бюджетов.

В Порядке закрепляется, что субсидии предоставляются получателям субсидий на возмещение части фактически осуществленных ими затрат в рамках следующих мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения:

1) гидромелиоративные мероприятия - строительство, реконструкция и техническое перевооружение оросительных и осушительных систем общего и индивидуального пользования и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, а также рыбоводных прудов, принадлежащих на праве собственности (аренды) получателям субсидий, приобретение машин, установок, дождевальных и поливных аппаратов, насосных станций, включенных в сводный сметный расчет стоимости строительства, реконструкции, технического перевооружения (в том числе приобретенных в лизинг), за исключением затрат, связанных с проведением проектных и изыскательских работ и (или) подготовкой проектной документации в отношении указанных объектов;

2) культуртехнические мероприятия на выбывших сельскохозяйственных угодьях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот, в том числе:

расчистка земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха, а также от камней и иных предметов;

рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;

внесение мелиорантов, понижающих кислотность почв.

Ранее предоставление государственной поддержки на возмещение части затрат на реализацию мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения осуществлялось в соответствии с порядком, утвержденным 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 проведения конкурсного отбора инвестиционных проектов в сфере сельскохозяйственного производства в Томской области» (далее – Постановление № 36а). Однако в связи с неоднократным количеством изменений, вносимых в указанное постановление, его чтение и применение стало затруднительным, поэтому по информации Разработчика, назрела необходимость подготовки и принятия нового Порядка.

Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных финансовых затрат, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется. Средства из областного бюджета в целях реализации проекта акта потребуются лишь в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных Законом Томской области от 28 декабря 2017 года № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» на реализацию государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулируемых рынков в Томской области». Так, субсидии на возмещение части затрат на реализацию мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в 2019 году получают более 10 получателей субсидий на сумму более 10, 257 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 3313 млн. рублей, 6,944 млн. рублей за счет средств областного бюджета.

Предлагаемое правовое регулирование повлечет за собой расходы субъектов предпринимательской деятельности на подготовку и предоставление документов, необходимых для получения рассматриваемой меры государственной поддержки.

По информации Разработчика, исходя из расчета, что среднемесячная заработная плата работников организаций агропромышленного комплекса Томской области за 2018 год составила 31201,20 руб. (данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Томской области), среднее

количество рабочих часов в месяце – 168 часов, а на подготовку и предоставление документов для получения субсидии может быть затрачено в среднем 40 человеко-часов, затраты заявителя ориентировочно составят 7428,85 рублей. Принимая во внимание, что подготовка и предоставление документов, необходимых для получения субсидии, будет осуществляться сельскохозяйственными товаропроизводителями в рамках осуществления их текущих обязанностей, следовательно, указанные затраты для субъектов предпринимательской деятельности не будут избыточны.

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом проведен анализ положений Порядка, в ходе которого установлено следующее:

1. В пункте 4 Порядка требуется указание полного наименования Разработчика как главного распределителя бюджетных средств.

2. Согласно подпункту «в» подпункта 1) пункта 7 Порядка предоставление отчетности о финансово-экономическом состоянии в порядке и сроки, утверждаемые Разработчиком по определенным формам, включено в условия о предоставлении субсидии. При этом необходимость предоставления указанной отчетности ограничена Разработчиком датой подачи заявления о предоставлении субсидии.

Полагаем, что включение в качестве условия о предоставлении субсидии положения о предоставлении получателем субсидии отчетов о финансово-экономическом состоянии нарушает причинно-следственную связь между указанными событиями, так как предоставление данных отчетов необходимо с целью оценки эффективности предоставления мер государственной поддержки, следовательно, может быть осуществлено только после предоставления субсидии его получателю, а не наоборот.

Предлагаем Разработчику исключить необходимость предоставления отчетности на дату подачи заявления о предоставлении субсидии.

3. В соответствии с подпунктом 3) пункта 7 Порядка представление отчетности о достижении показателей результативности в порядке и сроки, установленные соглашением о предоставлении субсидии является одним из условий предоставления субсидии.

Полагаем, что включение в качестве условия о предоставлении субсидии положения о предоставлении получателем субсидии отчетности о достижении показателей результативности нецелесообразно, поскольку согласно пунктам 2 и 5 Общих требованиям 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 РФ от 6 сентября 2016 г. № 887 (далее – Общие требования), нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, устанавливающие порядок предоставления субсидий, должны содержать требования к отчетности, предусматривающие определение порядка, сроков и формы представления получателем субсидии отчетности о достижении показателей.

В проекте акта такие требования определены в пункте 21 Порядка. Следовательно, Разработчику подпункт 3) пункта 7 Порядка следует исключить.

4. В абзацах 20 и 23 пункта 9 Порядка в качестве основания для получения субсидии при внесении мелиорантов, понижающих кислотность почв, предусмотрено предоставление получателем субсидии заверенной копии документов, подтверждающих необходимость внесения мелиорантов с указанием кадастрового номера земельного участка, выданных специализированной организацией, осуществляющей мониторинг плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения;

Полагаем, что требование указанных документов является избыточным, поскольку в соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» не допускается требовать у субъектов малого и среднего предпринимательства представления документов, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, за исключением случаев, если такие документы включены в определенный Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечень документов.

Обращаем внимание, что согласно перечню услуг, оказываемых федеральным государственным бюджетным учреждением «Станция агрохимической службы «Томская» стоимость документов, подтверждающих агрохимическое обследование земельного участка, составляет 150 руб. за 1 гектар.

Следовательно, обязанность предоставления документов, подтверждающих необходимость внесения мелиорантов, потребует от потенциальных получателей субсидии понести определенные финансовые затраты.

В целях исключения избыточного требования считаем целесообразным указать в Положении, что данные документы представляются получателем субсидии по собственной инициативе, либо исключить требование, признав его избыточным.

5. Предлагаем Разработчику доработать абзаца 22 пункта 9 Порядка, отделив от документов, подтверждающих приобретение мелиорантов (договоров, актов приема-передачи, счетов-фактур и товарных накладных или универсальных передаточных документов) те документы, которые подтверждают осуществление платежей получателями субсидий в безналичном порядке.

6. Согласно пункту 14 Порядка предельный размер субсидий по мероприятиям в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения не может превышать 70 процентов от фактических затрат получателя субсидии, без учета налога на добавленную стоимость и транспортных расходов. Однако проектом акта устанавливается исключение относительно того, что предельный размер субсидии в части внесения мелиорантов, понижающих кислотность почв, должен составлять не более 35 процентов от фактических затрат получателя субсидии, без учета налога на добавленную стоимость.

Считаем снижение предельного размера субсидии существенным ограничением для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Предлагаем Разработчику либо исключить данное ограничение, либо представить правовое обоснование необходимости установления такого исключения.

7. Из пункта 15 Порядка исключить слова «включая долгосрочные договоры, заключенные на весь период реализации инвестиционного проекта», поскольку по тексту Порядка не предусмотрено, что мероприятия в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения должны реализовываться в соответствии с инвестиционным проектом. В качестве документов, необходимых для предоставления субсидий, такой документ к предоставлению потенциальными получателями субсидии также не предусмотрен.

Для проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчик в целях достижения предлагаемого правового регулирования указал такие индикаторы, как прирост объема производства продукции растениеводства на землях сельскохозяйственного назначения за счет реализации комплексных мероприятий по мелиорации (2019 – 115 %, 2020 – 115 %), ввод в оборот выбывших или ранее не мелиорируемых земель в результате реализации мероприятий по мелиорации (2019 – 5204,1 тыс. га, 2020 – 5304,1 тыс. га), культуртехнические мероприятия на выбывших

сельскохозяйственных угодьях, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот, в том числе за счет внесения мелиорантов, понижающих кислотность почв (2019 – 7800 тыс. га, 2020 – 22200 тыс. га, 2021 – 41000 тыс. га). Полагаем, что предложенные Разработчиком индикаторы позволят в достаточном объеме по истечении определенного времени оценить, имеет ли место положительная динамика увеличения площади земель сельскохозяйственного назначения, а также 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 содержит положения, вводящие избыточные обязанности и ограничения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о полном соблюдении Разработчиком установленного порядка проведения оценки регулирующего воздействия в Томской области, но о недостаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования. *Проект акта нуждается в доработке с учетом вышеуказанных замечаний.*

Начальник департамента



Р.С.Радзивил