

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

И.о. начальника Департамента
по социально-экономическому
развитию села Томской области

Е.А.Булкиной

23.01.2020 № 26-65
на № 55-1852 от 18.12.2019

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение части затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики»

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, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики» (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;



10566028

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 по обсуждению идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования Разработчиком проводились совещания Министерства сельского хозяйства Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и сельскохозяйственными товаропроизводителями. По итогам данного этапа все замечания и предложения, касающиеся уточнения содержания существующей проблемы, а также определения возможных вариантов ее решения Разработчиком были приняты к сведению.

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 18 ноября по 13 декабря 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», сельскохозяйственных товаропроизводителей Томской области.

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступило мнение от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, которое было Разработчиком проанализировано и включено в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций, размещенную в вышеуказанном разделе на официальном сайте.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

По информации, представленной Разработчиком в сводном отчете, проблема, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, связана с недостаточным количеством высококвалифицированных кадров в аграрном секторе. За последние годы резко сократилась подготовка специалистов, в том числе для агропромышленного комплекса, в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования. Выпускники учебных заведений, поступившие из сельской местности, не возвращаются, получив среднее специальное и высшее образование. Большинство из них находят работу и оседают в городах. Как следствие, старение сельского населения, отток из сельской местности молодых инициативных людей, которые могли бы эффективно работать в аграрной сфере, деградация

экономической сферы села. В результате длительного оттока молодежи из села, низкой рождаемости, обострившихся социальных проблем наметилась устойчивая тенденция резкого старения сельского населения. Как следствие, обострилось положение с обеспеченностью сфер деятельности кадрами всех уровней.

В качестве факторов, поддерживающих существование вышеуказанной проблемы, Разработчик отметил остаточный принцип финансирования развития социальной сферы в сельской местности, а также низкий уровень престижности профессий аграрного профиля, удаленность от областного центра, низкий уровень заработной платы, тяжелый физический труд аграрной профессии.

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком была выделена такая цель предлагаемого правового регулирования, как установление механизма предоставления мер государственной поддержки сельскохозяйственного производства в Томской области, в части предоставления субсидий на возмещение части затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики.

В качестве варианта достижения поставленных целей Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым утверждается новый Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики.

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 поставленной цели, как замена регулирования информационными, организационными или иными правовыми способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта затронет интересы более 15 сельскохозяйственных товаропроизводителей Томской области, за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство. Однако, считаем, что к указанному перечню участников предполагаемого правового регулирования также можно отнести исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности.

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 вопросы предоставления рассматриваемого вида государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, приняты в Ярославской и Свердловской областях. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения обозначенных им проблем и выбрать предпочтительный вариант правового регулирования для Томской области.

Анализ предлагаемого правового регулирования

Проект акта подготовлен Разработчиком в целях реализации Закона Томской области от 13 апреля 2006 года № 75-ОЗ «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Томской области».

Также по информации Разработчика, проект акта подготовлен в целях реализации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий Томской области», утвержденной одноименным постановлением Администрации Томской области от 27.09.2019 № 358а.

Однако, в указанной государственной программе мероприятие, предусматривающее предоставление субсидий на возмещение части затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики, не содержится. При этом в Законе Томской области от 25 декабря 2019 года № 164-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Закон об областном бюджете) предусмотрено финансирование такого мероприятия, как «Обеспечение комплексного развития сельских территорий (возмещение части затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики)». *Полагаем, что Разработчику* в целях эффективной реализации мероприятия, предусмотренного проектом акта, в текущем году необходимо первоначально провести необходимые процедуры, предусмотренные постановлением Администрации Томской области от 05.09.2019 № 313а «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Томской области, их формирования и реализации», а также предусмотреть приведение в соответствие наименования мероприятия, определенного в проекте акта, с наименованием в вышеуказанной государственной программе и наименованием в Законе об областном бюджете.

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что проектом акта утверждается Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики (далее – Порядок), который определяет правила предоставления из областного бюджета субсидий на возмещение части затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики (далее – субсидии), получателей указанной государственной поддержки, цели, условия и порядок предоставления субсидий, а также порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных финансовых затрат, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется. В пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных Законом об областном бюджете на возмещение части затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения производственной практики в 2020 году получают более 15 получателей субсидий на общую сумму 3014,32 тыс. руб.

Для проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчиком в целях достижения предлагаемого правового регулирования указан такой индикатор, как численность студентов, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, подведомственных Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, привлеченных сельскохозяйственными товаропроизводителями для прохождения производственной практики (2020 – 150 чел., 2021 – 150 чел.). Полагаем, что предложенный Разработчиком индикатор позволит в достаточном объеме по истечении определенного времени оценить, имеет ли место стимулирование роста уровня престижности профессий аграрного профиля в регионе и эффективность предложенного правового регулирования.

Между тем к проекту акта имеются следующие замечания:

1. В пункте 6 Порядка определено, кто является получателями субсидии. Между тем подпунктом «г» пункта 3 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» (далее – Общие требования), утвержденных одноименным постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2016 № 887, предусмотрено, что при определении общих положений о предоставлении субсидий в правовом акте указываются, в том числе категории и (или) критерии отбора получателей субсидий, имеющих право на получение субсидий, отбираемых исходя из указанных критериев, в том числе по итогам конкурса, с указанием в правовом акте порядка проведения отбора (за исключением случаев, когда получатель субсидии определяется в соответствии с законом (решением) о бюджете).

Полагаем, что Разработчику необходимо пункт 6 Порядка привести в соответствие с вышеуказанным пунктом Общих требований.

2. Согласно подпункту «в» подпункта 1) пункта 7 Порядка предоставление отчетности о финансово-экономическом состоянии в порядке и сроки, утверждаемые приказом Разработчика, включено в условия о предоставлении субсидии.

Полагаем, что включение в качестве условия о предоставлении субсидии положения о предоставлении получателем субсидии отчетности 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.

Кроме того, абзацем вторым пункта 21 Порядка предусмотрено право Разработчика устанавливать в соглашении о предоставлении субсидии сроки и формы предоставления получателем субсидии дополнительной отчетности.

Предлагаем Разработчику исключить необходимость предоставления отчетности о финансово-экономическом состоянии перед получением субсидии.

3. В подпункте «г» пункта 2) пункта 8 Порядка определено, что для получения субсидии потенциальные получатели предоставляют, в том числе копию трудового договора, приказа о приеме на работу, трудовую книжку студента.

Считаем, что предоставление трудовой книжки студента будет являться излишней обязанностью для получателя субсидии. Предоставление трудовой книжки не согласуется с целью предоставления субсидии. При этом у студентов такой документ может отсутствовать вовсе, и у получателя субсидии возникает в соответствии с трудовым законодательством обязанность оформить трудовую книжку при заключении трудового договора впервые, что приведет к затратам для получателей субсидии. Так, по данным сети книжных магазинов «Читай город» стоимость бланка трудовой книжки составляет 260 руб., исходя из заявленного Разработчиком индикатора достижения цели предлагаемого правового регулирования относительно численности студентов в количестве 150 чел., следует, что расходы товаропроизводителей на оформление только трудовых книжек составят около 40 тыс. руб.

Кроме того, данные, содержащиеся в трудовой книжке, прямо или косвенно относятся к определенному или определяемому физическому лицу, а значит, считаются персональными, следовательно, на обработку и использование таких данных субъектом предпринимательской деятельности должно быть получено

соответствующие согласие согласно Федеральному закону от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных».

Также нормы Порядка не учитывают положения части 8 статьи 2 Федерального закона от 16 декабря 2019 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» о том, что формирование сведений о трудовой деятельности лиц, впервые поступающих на работу после 31 декабря 2020 года, будет осуществляться в соответствии со статьей 66.1 Трудового кодекса РФ (т.е. в электронном виде), а трудовые книжки на указанных лиц оформляться не будут.

Предлагаем Разработчику исключить требование о необходимости предоставления трудовой книжки студента для получения субсидии.

4. Считаем, что подпункт «б» подпункта 3) пункта 8 Порядка, предусматривающий необходимость предоставления документов, подтверждающих осуществление платежей получателями субсидии в безналичном порядке, необходимо исключить, предусмотрев, что документы, определяемые в подпункте «е» подпункта 2) пункта 8 Порядка, могут быть подтверждены получателями субсидии, в том числе при проведении расчетов в безналичном порядке.

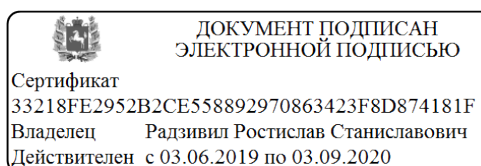
Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

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 положение, вводящее избыточную обязанность для субъектов предпринимательской деятельности, а также способствующее 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 и о недостаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования. Проект акта нуждается в доработке с учетом замечаний, изложенных в настоящем заключении и приведением в соответствие наименования мероприятия, определенного в проекте акта, с наименованием в государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий Томской области», утвержденной одноименным постановлением Администрации Томской области от 27.09.2019 № 358а, и наименованием в Законе об областном бюджете.

Начальник департамента



Р.С.Радзивил