

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

10.09.2018 № 26 - 1392
на № _____ от _____

И.о. начальника Департамента
потребительского рынка
Администрации Томской
области

Е.Н.Чирко

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке фактического воздействия постановления Администрации Томской области
от 02.11.2015 № 391а «О предоставлении субсидий на возмещение части затрат,
связанных с реализацией бизнес-проектов, направленных на развитие сферы
заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области»

Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных правовых актов Томской области, в порядке, определенном главой 6 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного 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), и в соответствии с Планом проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в 2018 году, утвержденным 28 ноября 2017 года, рассмотрел действующее постановление Администрации Томской области от 02.11.2015 № 391а «О предоставлении субсидий на возмещение части затрат, связанных с реализацией бизнес-проектов, направленных на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области» (далее – правовой акт, Постановление № 391) и отчет об оценке фактического воздействия указанного правового акта (далее – отчет) и сообщает следующее.

Проект правового акта прошел процедуру ОРВ: заключение об ОРВ от 9 октября 2015 года (положительное) было размещено на официальном интернет-портале Администрации Томской области (<https://tomsk.gov.ru>) (далее – официальный сайт) в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Заключения об ОРВ». Электронный адрес размещения заключения: <https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/191>.

Проект правового акта был подготовлен Департаментом потребительского рынка Администрации Томской области (далее – Уполномоченный орган).

В ходе подготовки настоящего заключения Департаментом были проведены публичные консультации в срок с 27 июля по 30 августа 2018 года.

Информация об оценке фактического воздействия, в частности рассматриваемый правовой акт, отчет и перечень вопросов были размещены на официальном сайте в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Оценка фактического воздействия НПА». Электронный адрес размещения: <https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/499>.

Для определения степени достижения цели регулирования, поставленной при принятии правового акта, и подготовки настоящего заключения Департаментом были организованы публичные консультации путем уведомления органов и организаций, представляющих интересы субъектов предпринимательской деятельности. В частности, Департамент письменно известил о размещении правового акта, отчета и перечня вопросов на официальном сайте 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», Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области».

По итогам публичных консультаций по правовому акту поступили замечания, предложения, мнения от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Союза «Томская торгово-промышленная палата» и Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», которые включены в сводку предложений по результатам публичных консультаций и отражены в настоящем заключении.

Рассматриваемый правовой акт был подготовлен Уполномоченным органом в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации в рамках реализации подпрограммы «Развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего, пищевого сырья в Томской области» государственной программы «Развитие промышленного использования возобновляемых природных ресурсов Томской области», утвержденной постановлением Администрации Томской области от 26.11.2014 № 432а (далее – Государственная программа).

Постановлением № 391а утвержден Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат, связанных с реализацией бизнес-проектов, направленных на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области (далее – Порядок предоставления субсидий), в котором предусмотрены следующие основные положения:

- определены категории лиц, имеющих право на получение субсидий на возмещение части затрат, связанных с реализацией бизнес-проектов, направленных на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области, а также требования, предъявляемые к ним;
- установлен максимальный размер субсидии одному субъекту предпринимательства (юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю), а именно 50% фактических расходов, но не более 1 млн. рублей;
- прописаны критерии отбора бизнес-проектов, направленных на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области;
- установлены цели, условия и порядок предоставления субсидий;
- закреплены случаи и порядок возврата субсидий в областной бюджет;
- определены формы заявления на предоставление субсидии, расчета субсидии, а также отчета о реализации бизнес-проекта.

Постановлением № 391а также утверждены Положение о конкурсной комиссии по отбору получателей субсидий на возмещение части затрат, связанных

с реализацией бизнес-проектов, направленных на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области и состав такой комиссии.

Участниками общественных отношений, интересы которых затрагивает рассматриваемое правовое регулирование, являются:

- юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность по заготовке и переработке дикорастущего сырья на территории Томской области;

- исполнительные органы государственной власти Томской области.

Уполномоченным органом при принятии рассматриваемого правового акта выделялись такие цели правового регулирования, как: реализация основных положений подпрограммы «Развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего, пищевого сырья в Томской области» Государственной программы путем оказания мер государственной поддержки в форме предоставления субсидий на возмещение части затрат организациям и индивидуальным предпринимателям, связанных с реализацией бизнес-проектов, направленных на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья, расширение и увеличение объемов производства продукции, улучшение качества выпускаемой продукции, создание новых рабочих мест, повышение уровня доходности деятельности субъектов предпринимательской деятельности, занятых в сфере переработки и заготовки дикоросов, а также увеличение налоговых поступлений в бюджет.

Исходя из вышеуказанных целей рассматриваемого правового регулирования, результатом их достижения являются следующие основные показатели.

1) Количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, получивших субсидии на возмещение части затрат организациям и индивидуальным предпринимателям, связанных с реализацией бизнес-проектов, направленных на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области:

Государственная поддержка по Постановлению № 391а оказывалась только в 2015 году.

При проведении отбора инвестиционных проектов в 2015 году в адрес Уполномоченного органа поступило 16 заявлений на получение государственной поддержки согласно рассматриваемому Постановлению. По итогам конкурсного рассмотрения заявленных бизнес-проектов государственную поддержку в виде субсидий получили 12 предпринимательских проектов, на реализацию которых привлечено более 36 млн. рублей частных инвестиций.

2) Объем финансовых средств, направленных на реализацию государственной поддержки, предусмотренной Постановлением № 391а:

На реализацию рассматриваемого вида государственной поддержки было направлено 9463089,5 рублей.

3) Практическая направленность затрат, произведенных юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, получившими субсидии, предусмотренные Постановлением № 391а, представлена в таблице:

№ п/п	Хозяйству- ющий субъект	Эффект от предоставления субсидии
1.	ИП Артемьев Д.А.	Увеличение объемов заготовки и переработки дикоросов, создание 1-го нового рабочего места, обеспечение выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
2.	ИП Киреев И.В.	Расширение производственной базы предприятия, улучшение качества продукции, увеличение объемов закупа и реализации, создание 1-го нового рабочего места, обеспечение роста налоговых отчислений и отчислений

		во внебюджетные фонды, обеспечение выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
3.	ИП Кузнецов В.Н.	Расширение производственной базы предприятия, улучшение качества продукции, увеличение объемов закупа и реализации, создание 2-х новых рабочих мест, обеспечение роста налоговых отчислений и отчислений во внебюджетные фонды, обеспечение выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
4.	ИП Скурков С.Г.	Значительное снижение срока окупаемости приобретенного высокотехнологического оборудования, создание 2-х новых рабочих мест, налоговые отчисления и отчисления во внебюджетные фонды, обеспечение выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
5.	ООО «Загот Пром»	Приобретение нового оборудования для производства различных продуктов на основе дикорастущего сырья и овощей, создание 2-х новых рабочих мест, обеспечение роста налоговых отчислений и отчислений во внебюджетные фонды
6.	ООО «Природные продукты»	Увеличение объема производства чайного напитка из кипрея узколистного до 3,7 т, создание 4-х новых рабочих мест, обеспечение роста налоговых отчислений и отчислений во внебюджетные фонды, обеспечение выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
7.	ООО «Фабрика продуктов питания Руслана»	Расширение производственной базы предприятия (заготовлено 105 т дикорастущего сырья); - произведено 49 т готовой продукции; - разработан и запущен в производство новый продукт (экстракт растительный), повышение качества продукции, увеличение объемов закупа и реализации, сохранение 5-ти рабочих мест, обеспечение роста налоговых отчислений и отчислений во внебюджетные фонды, обеспечение выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
8.	ООО ТПК «САВА»	Расширение ассортимента выпускаемой продукции (натуральные ягодные начинки: был осуществлен выпуск брусничного джема с кусочками, утверждены новые рецептуры для изготовления конфитюров и наполнителей: черная смородина, брусника, лесные ягоды, земляника, клубника, черника), запуск нового направления позволил расширить рынок сбыта, в том числе и по новым направлениям: молочное производство («Академия молочных наук» - г. Новосибирск; «Натуральное молоко» - г. Кемерово), производство мороженого («Новосибхолод» - г. Новосибирск, «Прод-Лидер ДВ», г. Хабаровск), а также географию поставок по кондитерскому направлению (ИП Давлешин, г. Уфа, Кондитерская фабрика «Акульев», г. Набережные Челны), создание 12-ти новых рабочих мест, увеличение объемов производства (646 т), налоговые отчисления и отчисления во внебюджетные фонды, увеличение заработной платы
9.	ООО «Сибирский орех»	Организация сбора кедровой шишки на арендованном лесном участке, создание собственной торговой марки и упаковки для реализации продукции через точки розничных продаж, создание 2-х новых рабочих мест, обеспечение роста налоговых отчислений и отчислений во внебюджетные фонды, обеспечение выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
10.	ООО «Солагифт»	Организация производства нового лечебно-профилактического средства для полости рта «Пихталор» (создание технологического участка по разделению объединенного углекислотного экстракта пихты сибирской, а также получения эмульсионного компонента масляной фракции экстракта пихты сибирской для производства средств гигиены полости рта, создание участка фасовки и упаковки готовых продуктов), создание 4-х новых рабочих мест, обеспечение выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
11.	ООО «ТД Сибирская ореховая компания»	За счет запуска в производство более совершенного оборудования по переработке ядра кедрового ореха достигнуто сокращение производственного цикла переработки ядра, получено сырье более высокого качества в целях расширения рынка сбыта продукции, в частности для реализации в Казахстан, Германию, Израиль, осуществлено создание 3-х новых рабочих мест,

		обеспечен рост налоговых отчислений и отчислений во внебюджетные фонды, обеспечены выплаты заработной платы работникам не ниже среднеотраслевого уровня
12.	ООО «Эраван»	Осуществлена закупка дикорастущего сырья

4) Динамика экономических показателей деятельности в сфере заготовки и переработки дикоросов Томской области с учетом предоставляемой государственной поддержки, предусмотренной Постановлением № 391а:

№ п/п	Наименование показателя	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год (планируе- мое значение)
1	Рост объема заготовки всех видов дикорастущего, пищевого сырья, %	74,7	108,5	115,5	103,2	103,4
2	Численность занятых в сфере заготовки и переработки дикорастущего сырья Томской области, тыс. человек	2,4	2,8	2,8	3,2	3,2
3	Объем инвестиций в основной капитал сферы заготовки и переработки дикорастущего, пищевого сырья на территории Томской области, млн. рублей	165	305	468	135	95

Предоставление государственной поддержки, предусмотренной рассматриваемым Постановлением, оказывало существенное влияние на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области, что отразилось на увеличении в 2015-2016 годах таких показателей, как «рост объема заготовки всех видов дикорастущего, пищевого сырья» и «объем инвестиций в основной капитал сферы заготовки и переработки дикорастущего, пищевого сырья на территории Томской области» по сравнению с 2014 годом, в котором государственная поддержка не оказывалась.

По информации Уполномоченного органа, предоставление субсидий для реализации бизнес-проектов позволило обеспечить значительный рост предпринимательской активности в сфере заготовки и переработки дикорастущего сырья, занять лидирующие позиции Томской области в Сибирском федеральном округе (Томская область занимает около 50 % доли в объемах заготовок и переработки дикорастущего сырья в Сибири). Приток инвестиций в данную сферу обеспечивает модернизацию действующих производств, создание новых видов продукции, в том числе экспортно-ориентированной.

Благодаря реализации бизнес-проектов за последние годы произошло заметное товарное насыщение розничной торговой сети Томской области линейкой выпускаемых эко-товаров, которая насчитывает свыше 1000 наименований продукции дикоросов. Более 200 товаров, включенных в сформированный каталог эко-продуктов, реализуются на экспорт.

По итогам 2017 года предприятиями сферы дикоросов региона заготовлено и переработано почти 9,0 тыс. тонн дикорастущего пищевого сырья, стоимость заготовленных ресурсов составляет 1,1 млрд. рублей. Произведено 25,0 тыс. тонн промышленной пищевой продукции и разработано 97 видов продуктов с использованием дикорастущего сырья.

5) Количество обращений, заявлений в связи с действием указанного нормативного правового акта, характер этих обращений.

Ежегодно с 2016 года в адрес Уполномоченного органа обращаются в устной форме порядка 8 - 10 субъектов предпринимательской деятельности по вопросу оказания государственной поддержки. Так, по данным Уполномоченного органа, в 2018 году предприятиями при наличии государственной поддержки могло бы быть реализовано 10 инвестиционных проектов, которые способствовали бы развитию сферы заготовки и переработки дикорастущего, пищевого сырья региона.

На основании информации об основных показателях, характеризующих результаты достижения целей предлагаемого правового регулирования, Департамент делает вывод о том, что рассматриваемое правовое регулирование оказало влияние на рост предпринимательской активности в сфере заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области. В процессе оценки фактического воздействия Департаментом каких-либо отрицательных последствий принятия рассматриваемого правового акта выявлено не было.

О положительном эффекте рассматриваемого правового регулирования говорят и участники публичных консультаций, указывая, что нормы Постановления № 391а обоснованы и направлены на повышение конкурентоспособности сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья, рациональное использование пищевых лесных ресурсов, рост занятости и повышение доходов населения Томской области.

Однако участники публичных консультаций отмечают и издержки, которые несут субъекты предпринимательской деятельности в связи с действующим правовым регулированием:

- необходимость создания не менее одного рабочего места и (или) повышение заработной платы работнику, если она была ниже средней по отрасли либо средней по муниципальному образованию;
- необходимость обеспечения роста налоговых отчислений и отчислений во внебюджетные фонды.

Участники публичных консультаций указали на следующие замечания к Постановлению № 391а:

1) Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области отметил, что в Порядке предоставления субсидий не предусмотрена возможность частичного возврата субсидии, возможность внесения изменений в показатели результативности (финансово-экономические показатели) или продления срока действия договора о предоставлении субсидии.

Отсутствие соответствующих положений приводит к тому, что в случае частичного выполнения показателей результативности и достижения цели бизнес-проекта взыскание субсидии осуществляется в полном объеме.

Полагаем, что Уполномоченному органу следует изучить практику, в том числе практику других субъектов Российской Федерации и рассмотреть возможность урегулирования поднятых вопросов.

2) Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области в рамках публичных консультаций указал, что согласно подпункту 5 пункта 24 Порядка предоставления субсидий основанием для возврата субсидии является нарушение получателем условий предоставления субсидии. Условия предоставления субсидии предусмотрены пунктом 7 Порядка предоставления субсидий и регламентируют требования, которым должен соответствовать заявитель на момент предоставления субсидии. Используемая формулировка создает на практике споры о наличии основания для возврата субсидии. Учитывая изложенное,

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области предлагает указать в подпункте 5 пункта 24 Порядка предоставления субсидий конкретный перечень условий, нарушение которых влечет возврат субсидии.

Полагаем, что Уполномоченному органу следует изучить сложившуюся правоприменительную практику и по возможности учесть высказанное предложение.

3) По мнению Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области действующее регулирование предусматривает принятие получателем поддержки обязательств по выполнению финансово-экономических показателей, к которым в том числе относятся размер средней заработной платы на предприятии, количество вновь созданных и сохраненных рабочих мест. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области полагает, что установление указанных целевых показателей негативно сказывается на инвестиционном климате в регионе. Договоры о предоставлении субсидии заключаются на длительные сроки. В нестабильных экономических условиях предприниматели часто не имеют возможности выполнить финансово-экономические показатели, что влечет за собой необходимость возврата субсидии даже в том случае, когда достигнута цель инвестиционного проекта - реализован бизнес-проект, налажено производство по заготовке и переработке дикорастущего сырья технологическим оборудованием за счет средств субсидии.

Нормативный акт не содержит положений о порядке работы с получателями субсидии на стадии исполнения соглашения о предоставлении субсидии, отсутствует система консультационного сопровождения получателей поддержки. В большей степени работа с субъектами инвестиционной деятельности сводится к проверке документов, предоставляемых для получения поддержки, в дальнейшем работа с получателями проводится эпизодически. Факты недостижения целевых показателей выявляются контрольно-счетными органами или органами прокуратуры, после чего неизбежно следует взыскание суммы субсидии.

Учитывая изложенное, Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области предложено изменить нормативное регулирование в данной сфере и установить финансово-экономические показатели, характеризующие, прежде всего, экономическую эффективность проектов, исключить ситуации возврата субсидии, когда инвестиционный проект реализован, налажено производство, но имеются отклонения по некоторым финансово-экономическим показателям.

В дополнение к этому Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области» отметила, что структура и положения Постановления № 391а не соответствуют положениям постановления Правительства РФ от 06.09.2016 № 887 «Об общих требованиях 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 - Постановление № 887) и требуют доработки, а именно:

– структуру Порядка предоставления субсидий следует привести в соответствие с Постановлением № 887 (в частности, категории получателей и (или) критерии отбора, цели предоставления субсидии должны указываться в разделе «Общие положения»);

– основания для отказа не соответствуют основаниям для отказа, установленным Постановлением № 887;

– не указаны требования, которым должны соответствовать получатели субсидий на первое число месяца, предшествующего месяцу, в котором планируется

заключение соглашения о предоставлении субсидий, или на иную дату, определенную правовым актом;

– раздел 3 Порядка предоставления субсидий следует дополнить положением, содержащимся в пункте 5.1 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ и предусматривающим, что при предоставлении субсидий юридическим лицам, обязательным условием их предоставления, включаемым в договоры (соглашения) о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг и (или) в нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие их предоставление, является запрет приобретения за счет полученных средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации при закупке (поставке) высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также связанных с достижением целей предоставления этих средств иных операций, определенных нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, регулирующими предоставление субсидий указанным юридическим лицам.

Департамент поддерживает участников публичных консультаций относительно необходимости внесения изменений в рассматриваемое правовое регулирование с учетом складывающейся правоприменительной практики, а также в целях приведения Постановления № 391а в соответствии с действующим законодательством.

Департамент обращает внимание, что Постановление № 391а следует также привести в соответствие с постановлением Губернатора Томской области от 19.12.2017 № 113 «О внесении изменений в постановление Губернатора Томской области от 30.08.2012 № 94», в котором предусмотрено создание Департамента финансово-ресурсного обеспечения Администрации Томской области вместо Финансово-хозяйственного управления, о котором упоминается в рассматриваемом правовом акте.

Безусловно, государственная поддержка, оказываемая субъектам предпринимательской деятельности в соответствии с Постановлением № 391а, является механизмом, нужным бизнесу. Возможность предоставления субсидий на возмещение юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, реализующим бизнес-проекты, направленные на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего сырья в Томской области, части затрат, связанных с реализацией таких бизнес-проектов, позволяет получателям субсидий повысить уровень доходности их деятельности, расширить производство, улучшить качество и конкурентоспособность выпускаемой продукции, создать новые рабочие места, а также увеличить налоговые поступления в бюджет.

Однако следует констатировать, что средства на предоставление субсидий, предусмотренных Постановлением № 391а, предусматривались в областном бюджете только на 2015 год. Денежные средства на данные субсидии в 2016-2017 гг. в областном бюджете не предусматривались, в связи с этим прием документов на получение субсидий Уполномоченным органом не осуществлялся. На текущий год в Законе Томской области от 28 декабря 2017 года № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» средства на данные субсидии также не заложены.

На основе проведенной оценки фактического воздействия правового акта с учетом информации, представленной Уполномоченным органом, Департамент делает вывод о положительном эффекте рассматриваемого правового регулирования

на период предоставления и использования обозначенной государственной поддержки (2015 год и последующий 2016 год).

Действующая Государственная программа, включает мероприятие по предоставление субсидий на возмещение части затрат, связанных с реализацией бизнес-проектов, направленных на развитие сферы заготовки и переработки дикорастущего, пищевого сырья в Томской области. В случае, если выделение денежных средств из областного бюджета на предоставление указанной субсидии планируется, то рекомендуем Уполномоченному органу внести изменения в действующее Постановление № 391а с учетом вышеуказанных замечаний и предложений. В случае же, если выделение средств областного бюджета на вышеуказанное мероприятие Государственной программы не планируется, то рекомендуем Уполномоченному органу признать Постановление № 391а утратившим силу и внести соответствующие изменения в Государственную программу.

Информацию о результатах рассмотрения настоящего заключения необходимо представить в Департамент не позднее 20 рабочих дней со дня получения заключения.

Начальник департамента



Р.С.Радзивил