

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) в целях финансового обеспечения затрат, возникающих при реализации отдельных мероприятий государственной программы «Развитие инновационной деятельности и науки в Томской области»

Департамент по взаимодействию с законодательными и представительными органами власти Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел поступивший 23 июня 2015 года проект постановления Администрации Томской области «Об утверждении порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) в целях финансового обеспечения затрат, возникающих при реализации отдельных мероприятий государственной программы «Развитие инновационной деятельности и науки в Томской области» (далее – проект акта), направленный для подготовки настоящего Заключения Департаментом по науке и инновационной политике (далее – Разработчик), и сообщает следующее.

По результатам рассмотрения проекта акта Департаментом установлено, что 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 Томской области» (далее – Порядок), проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия, поскольку направлен на регулирование отношений в одной из сфер, установленных для проведения оценки регулирующего воздействия – установление правил и порядка предоставления государственной поддержки субъектам предпринимательской деятельности (абзац 3 пункта 5 Порядка).

Начало реализации кластерной политики на федеральном уровне было положено еще в 2012 году. Постановлением от 06.03.2013 № 188 Правительство Российской Федерации утвердило правила распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров (в настоящее время данное постановление утратило силу). Постановлением от 30.06.2015 №659 Правительство Российской Федерации определило новые правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов российской федерации на реализацию комплексных инвестиционных проектов по развитию инновационных территориальных кластеров.

В настоящее время в Томской области при поддержке федеральных и региональных властей создан и активно функционирует инновационный территориальный кластер «Фармацевтика, медицинская техника и информационные технологии Томской области» (далее – Кластер), целями создания которого являются эффективное сочетание внутрикластерной кооперации и внутренней

конкуренции; сетевой характер взаимодействия организаций-участников, входящих в указанный Кластер (далее – организации-участники Кластера), а также достижение синергетического эффекта: в частности, повышение конкурентоспособности организаций-участников Кластера, и Томской области в целом¹.

Для функционирования указанного Кластера в регионе формируется необходимая нормативная-правовая база. Уже принято постановление Администрации Томской области от 27.12.2013 № 577а «Об утверждении государственной программы «Развитие инновационного территориального кластера «Фармацевтика, медицинская техника и информационные технологии Томской области» и постановление Администрации Томской области от 30.10.2014 № 414а «Об утверждении государственной программы «Развитие инновационной деятельности и науки в Томской области».

Во исполнение вышеуказанных нормативных правовых актов Разработчиком подготовлен проект акта, утверждающий Порядок предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) в целях финансового обеспечения затрат, возникающих при реализации отдельных мероприятий государственной программы «Развитие инновационной деятельности и науки в Томской области» (далее – Порядок).

Принятие проекта акта обусловлено необходимостью решения следующих проблем:

- Недостаточный уровень внешнеэкономической деятельности организаций-участников Кластера;
- Низкие объемы прямых иностранных инвестиций в Кластере;
- Недостаточно развитые направления сотрудничества в сфере высоких технологий по тематике деятельности Кластера;
- Недостаточная информированность организаций-участников Кластера о мерах и механизмах финансовой поддержки.

Наличие данных проблем связано с отрицательной динамикой экономических показателей производства инновационных товаров в области фармацевтической и биотехнологической промышленности, а также отсутствием условий для развития информационно-технологической инфраструктуры Кластера в регионе.

Решение вышеуказанных проблем организациями-участниками Кластера самостоятельно, без вмешательства государства не представляется возможным, в связи с ограниченностью финансовых ресурсов данных организаций.

Вариант решения вышеопределенных проблем, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку согласно пункту 38 Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов российской федерации на реализацию комплексных инвестиционных проектов по развитию инновационных территориальных кластеров, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 659, поддержка деятельности специализированной организации развития Кластера по вышеуказанным направлениям осуществляется в форме субсидий, следовательно, реализация кластерной политики на территории региона будет осуществляться целенаправленно и согласованно с федеральными органами власти.

¹ http://www.fmt.innoclusters.ru/ru/cjeli_i_zadachi

В качестве цели предлагаемого правового регулирования Разработчик указал методическое, организационное, экспертно-аналитическое, информационное сопровождение деятельности Кластера, а также продвижение продукции Кластера на внутренний и внешний рынки. Указанная цель напрямую соотносится с проблемами, на решение которых направлено предлагаемое правовое регулирование.

По результатам рассмотрения представленного проекта акта Департаментом установлено, что в соответствии с пунктом 7 Порядка Разработчиком реализованы следующие этапы процедуры проведения оценки регулирующего воздействия:

- 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.

В рамках 1 этапа Разработчиком 26 мая 2015 года было размещено уведомление об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования по форме согласно приложению №1 к Порядку. О размещении уведомления Разработчик письменно уведомил организации, представляющие интересы предпринимательского сообщества, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, а также Общество с ограниченной ответственностью «Центр кластерного развития Томской области». По итогам данного этапа поступило 2 мнения от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области и НП «МПО работодателей Томской области», в связи с чем Разработчиком была сформирована сводка предложений.

В рамках 2 этапа Разработчиком подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составляемый по форме согласно приложению № 2 к Порядку. В ходе проведения 2 этапа процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком в период с 10 по 22 июня 2015 года были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций на официальном сайте Администрации Томской области в разделе «Открытый регион - Оценка регулирующего воздействия» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – официальный сайт).

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы Разработчик в рамках 2 этапа письменно известил о размещении проекта акта и сводного отчета на официальном сайте НП «МПО работодателей Томской области», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, а также Общество с ограниченной ответственностью «Центр кластерного развития Томской области». По результатам публичных консультаций по проекту акта поступило 1 предложение от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области. Других замечаний и предложений по проекту акта Разработчику в рамках публичных консультаций не поступало. По итогам 2 этапа Разработчиком была составлена сводка предложений.

При подготовке настоящего Заключения Департаментом дополнительно были направлены запросы в Общество с ограниченной ответственностью «Центр кластерного развития Томской области» и Томскую торгово-промышленную палату.

В результате поступило мнение по проекту акта от Томской торгово-промышленной палаты, которое учтено Департаментом при подготовке Заключения.

В ходе оценке регулирующего воздействия Департаментом установлено, что проектом акта утверждается Порядок, в котором предусмотрены следующие основные положения:

- определена цель предоставления государственной поддержки;
- установлены виды затрат, подлежащих финансовому обеспечению в рамках предоставления государственной поддержки;
- закреплены условия предоставления субсидии;
- определен перечень документов, необходимых для принятия решения о предоставлении субсидии;
- установлен порядок предоставления субсидии;
- закреплены основания для принятия решения об отказе в предоставлении субсидии;
- установлены случаи возврата субсидии;
- утверждена форма заявления на получение субсидии;
- установлена форма сметы затрат на использование субсидии.

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

- организации-участники Кластера: 22 вуза и НИИ, ведущих научное и технологическое сопровождение, подготовку и повышение квалификации кадров для предприятий;
- 86 организаций-участников Кластера по направлению «Медицина»;
- 178 организаций-участников Кластера по направлению «Информационные технологии и электроника».

Однако, считаем, что к указанному перечню участников предполагаемого правового регулирования можно также отнести:

- исполнительные органы государственной власти Томской области, органы местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Томской области;
- общество в лице населения, интересы которого затрагиваются в рамках развития рынка труда, а также рынка новых товаров (работ, услуг).

При подготовке проекта акта и сводного отчета немаловажное значение имеет тот факт, что Разработчиком был изучен опыт решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации. В частности, возможности предоставления государственной поддержки организациям, входящим в тот или иной инновационный кластер, уже закреплены в региональном законодательстве Новосибирской, Нижегородской областях, Красноярском крае и Республике Татарстан. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения существующей проблемы и выбрать предпочтительный вариант правового регулирования для Томской области.

Разработчиком в пункте 6 сводного отчета не прописаны новые обязанности и ограничения, изменения существующих обязанностей и ограничений для потенциальных адресатов вводимого правового регулирования. Кроме того, Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных финансовых затрат, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, организациям-участникам Кластера не потребуется. Однако, проектом акта предусмотрено предоставление потенциальными получателями субсидии такие документы как:

- смета затрат на использование субсидии;

- план работы по реализации мероприятий, на которые предоставляется государственная поддержка, с указанием наименований мероприятий, их содержания, участников мероприятий и их ролей, сроков реализации мероприятий, лиц, ответственных за проведение мероприятий, ресурсов, необходимых для реализации мероприятий, и источников их поступления, а также качественно и количественно измеримых результатов выполнения указанных мероприятий, ориентированных на достижение значений соответствующих показателей государственной программы «Развитие инновационной деятельности и науки в Томской области» (далее – План работы).

Составление вышеуказанных документов может осуществляться специализированными организациями, что повлечет финансовые издержки для потенциальных получателей субсидии, а может и собственными силами. При этом составление сметы и плана работы своими силами потребует от потенциального получателя субсидии наличия специальных знаний и (или) квалифицированных кадров, что может повлечь для него возникновение организационных издержек. Однако, несмотря на то, что подготовка необходимого перечня документов предполагает организационные и финансовые издержки для получателя субсидии, данные издержки не являются избыточными и в дальнейшем могут быть оправданы.

В качестве издержек и выгод адресатов предлагаемого правового регулирования, не поддающиеся количественной оценке, Разработчик в пункте 6.1. сводного отчета указал возможность софинансирования со стороны организаций-участников Кластера затрат по участию в коммуникативных мероприятиях, проводимых в Российской Федерации и за рубежом.

Разработчиком в пункте 7 сводного отчета указано, что риски неблагоприятных последствий применения предлагаемого правового регулирования отсутствуют. Вместе с тем, считаем, что существует вероятность возникновения рисков, связанных с несоблюдением получателями субсидии условий предоставления субсидии, а так же неэффективным использованием средств финансовой поддержки. Для минимизации указанных рисков предлагаем Разработчику осуществлять контроль эффективности данного способа правового регулирования посредством мониторинга выполнения получателями субсидии показателей результативности, установленных в Плане работы.

Согласно пункту 8.4 сводного отчета введение предлагаемого правового регулирования позволит привлечь денежные средства из федерального бюджета (софинансирование расходных обязательств), а также увеличить денежные поступления в областной бюджет от повышения продаж высокотехнологичной продукции.

Разработчиком переходный период и (или) отсрочка введения предлагаемого правового регулирования не установлены. Однако необходимость распространения предлагаемого правового регулирования на ранее возникшие отношения существует, в частности Разработчиком в Порядке определено, что финансовому обеспечению подлежат затраты, осуществляемые получателем субсидии в период, начиная с 01.01.2015 года.

Положительный эффект от предложенного проектом акта правового регулирования заключается в информационном продвижении существующего на территории Томской области Кластера, что позволит позиционировать Кластер в качестве одной из ключевых инновационных точек в стране, тем самым повышая как инвестиционную привлекательность самого Кластера, так и Томской области как территории базирования Кластера.

Однако, к проекту акта имеются замечания следующего содержания:

1. В подпункте 1 пункта 4 Порядка определено, что субсидия предоставляется получателю субсидии при соблюдении следующего условия: «к основным направлениям деятельности получателя субсидии относятся:

- а) разработка и содействие реализации проектов развития Кластера;
- б) организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировок кадров, предоставления консультационных услуг в интересах организаций-участников Кластера;
- в) оказание содействия организациям-участникам Кластера в выводе на рынок новых продуктов (услуг), развитии кооперации организаций-участников Кластера в научно-технической сфере, в том числе с иностранными организациями;
- г) организация выставочно-ярмарочных и коммуникативных мероприятий в сфере интересов организаций-участников Кластера, а также их участия в выставочно-ярмарочных и коммуникативных мероприятиях, проводимых в Российской Федерации и за рубежом;
- д) взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти в субъектах Российской Федерации, органами местного самоуправления по направлениям реализации кластерной политики.»

При такой формулировке данного подпункта не совсем понятно к основным направлениям деятельности получателя субсидии должны относиться все из перечисленных направлений деятельности или возможно достаточно одного. Рекомендуем Разработчику проработать этот вопрос, по возможности изменив формулировку.

2. В абзаце «е» подпункта 2 пункта 4 Порядка установлено, что получатель субсидии представляет в Департамент по науке и инновационной политике Администрации Томской области заверенный руководителем получателя субсидии план работы по реализации мероприятий Программы, указанных в пункте 3 Порядка, и согласованный с Разработчиком. Из представленной формулировки не представляется возможным уяснить в план работы должны включаться все мероприятия, указанные в пункте 3 Порядка, или достаточно предусмотреть хотя бы одно мероприятие. Кроме того, не понятен процесс согласования указанного плана работы с Разработчиком, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» является коррупциогенным фактором. Считаем, необходимым уточнить данную норму Порядка.

3. В подпункте 4 пункта 10 Порядка закреплено, что субсидия подлежит возврату получателем субсидии в случае недостижения получателем субсидии установленных значений показателей результативности предоставления субсидии (за исключением случаев недостижения установленных значений показателей результативности предоставления субсидии в пределах 10 %). Из представленной формулировки не представляется возможным уяснить обо всех показателях идет речь или даже одного, что создает риски необоснованных ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. Полагаем, что для минимизации возможных издержек получателя субсидии Разработчику необходимо четко прописать о недостижении каких показателей идет речь.

4. В подпункте 5 пункта 10 Порядка определено, что субсидия подлежит возврату получателем субсидии в случае неиспользования субсидии в полном объеме. В рамках публичных консультаций Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области было высказано мнение о том, что в данном

случае возврату должна подлежать не вся сумма субсидии, а лишь та ее часть, которая не была использована. Разработчик при составлении сводки предложений по результатам публичных консультаций высказанное мнение не учел, сославшись на то, что прописанный в пункте 10 Порядка механизм возврата субсидии предполагает направление получателю субсидии письменного уведомления о подлежащей возврату сумме субсидии, что позволяет при неиспользовании субсидии в полном объеме требовать от получателя субсидии лишь той части, что не использована. Однако, считаем, что мнение Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области не было учтено Разработчиком необъективно, поскольку из представленного в пункте 10 Порядка механизма возврата субсидии не представляется возможным понять речь идет о возврате всей суммы субсидии или только ее неиспользованной части. Предлагаем Разработчику подкорректировать данный момент в Порядке.

5. Подпункт 6 пункта 10 Порядка устанавливает, что субсидия подлежит возврату получателем субсидии в случае нарушения условий предоставления субсидии. В целях устранения юридико-технической неопределенности полагаем, что Разработчику в тексте акта необходимо уточнить о нарушении каких именно условий предоставления субсидий идет речь, помимо тех, которые уже ранее перечислены в пункте 10 Порядка.

6. Предлагаем Разработчику при корректировке проекта акта по возможности учесть внимание мнение Томской торгово-промышленной палаты о том, что пункт 2 Порядка значительно сужает круг потенциальных участников предлагаемого государственного регулирования.

Департамент считает, что принятие проекта акта является эффективным вариантом решения установленных проблем, поскольку предоставление государственной поддержки организациям-участникам Кластера будет способствовать повышению инновационной, а значит и инвестиционной привлекательности Томской области.

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 возможности дальнейшего согласования проекта акта при условии учета вышеуказанных замечаний.

Начальник Департамента
по взаимодействию с законодательными
и представительными органами власти
Администрации Томской области



А.В. Руколеева