



ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«14» августа 2015 г.

№ 7

**об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта
Новосибирской области, затрагивающего вопросы осуществления
предпринимательской и инвестиционной деятельности**

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее – Министерство) в соответствии с Положением о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным постановлением Губернатора Новосибирской области от 21.07.2014 № 116 (далее – Положение), по результатам рассмотрения проекта закона Новосибирской области «О промышленной политике в Новосибирской области» (далее – проект акта) и сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта, подготовленный министерством промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области (далее – разработчик), и сообщает следующее.

1. Порядок проведения оценки регулирующего воздействия

По результатам рассмотрения представленных документов установлено, что при подготовке проекта акта разработчиком был соблюден порядок проведения оценки регулирующего воздействия, определенный в Положении.

2. Описание предлагаемого регулирования

Проект акта регулирует отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Новосибирской области и органами местного самоуправления Новосибирской области при формировании и реализации промышленной политики в Новосибирской области, а также устанавливает

единый подход предоставления и систематизации мер стимулирования деятельности в сфере промышленности Новосибирской области и реализации Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон).

3. Проблема, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы

По мнению разработчика, основной проблемой, на решение которой направлен данный проект акта, является отсутствие комплексного законодательного акта, регламентирующего отношения в сфере промышленной политики в Новосибирской области. Данная ситуация отрицательно сказывается на координации действий органов управления всех уровней, усложняет процесс принятия согласованных решений и снижает эффективность государственной промышленной политики.

Негативные эффекты, возникающие в связи с наличием проблемы, а также анализ текущего состояния отрасли разработчиком не представлены, не произведена количественная оценка рисков, доходов и расходов данного регулирования. Кроме того, описан единственный вариант государственного регулирования. Выбранный вариант, по мнению разработчика, соответствует заявленной проблеме, связанной с отсутствием нормативного правового акта Новосибирской области по регулированию мер стимулирования деятельности в сфере промышленности.

4. Обоснование целей предлагаемого регулирования

Отсутствие законодательно закрепленных направлений государственной промышленной политики на перспективу не давало возможности отечественным товаропроизводителям с учетом этих закрепленных направлений стабильно развивать производство. Отсутствие законодательно закрепленных полномочий органов государственной власти не позволяло им разрабатывать и реализовывать меры стимулирования субъектов промышленной деятельности. Негативный эффект при этом испытывали все группы участников отношений: как субъекты, осуществляющие деятельность в сфере промышленности, организации, входящие в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности, так и органы государственной власти и органы местного самоуправления Новосибирской области.

Субъекты промышленной деятельности являются самой многочисленной группой участников отношений. Согласно данным Статистического регистра хозяйствующих субъектов, который формируется органами государственной статистики на основе сведений об их государственной регистрации, количество организаций по видам экономической деятельности, относящихся к добыче полезных ископаемых, обрабатывающему производству, обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха,

водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, а также ликвидации загрязнений в Новосибирской области составляет 12 700 организаций.

5. Анализ международного опыта, опыта субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере

На момент подготовки заключения принято 8 законов субъектов Российской Федерации (Амурская область, Воронежская область, Краснодарский край, Пермский край, город Санкт-Петербург, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область), разработанных в соответствии с Методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации о внесении изменений (при необходимости) в региональные нормативные правовые акты в связи с принятием Федерального закона (далее – методические рекомендации) и регулирующие отношения в сфере промышленной политики. Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации до принятия Федерального закона уже были приняты нормативные акты о промышленной политике или о регулировании промышленной деятельности, оказывающие стимулирующее воздействие на развитие промышленности в соответствующих регионах, но все эти нормативные акты необходимо было привести в соответствии с методическими рекомендациями.

Международный опыт разработчиком не представлен. Министерство, проанализировав опыт зарубежных стран, сделало вывод, что промышленная политика в законодательстве ряда стран, в том числе с развитой промышленностью, регулируется в основном на локальном уровне в соответствии со спецификой региона, полноценного закона на федеральном уровне, который бы задавал рамки функционирования промышленной политики, в юридической практике, как правило, не предусмотрено¹.

6. Анализ предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы, включая вариант, который позволит достичь поставленные цели без введения нового правового регулирования

По результату проведенного анализа стоит отметить, что проект акта носит рамочный характер и содержит в себе значительное количество отсылочных норм, не позволяющих оценить в полной мере полноту правового регулирования.

Проектом акта предусматривается новое правовое регулирование в сфере промышленной политики на территории Новосибирской области путем принятия Закона Новосибирской области «О промышленной политике в Новосибирской области», регулирующего отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности,

¹ Родина В.В. Особенности формирования законодательной базы промышленной политики на примере России и Германии/ Правовая информатика. 2014 г., выпуск 3 – С. 57-63.

органами государственной власти Новосибирской области и органами местного самоуправления.

В представленном пакете документов разработчик указывает, что после принятия данного проекта акта будут внесены изменения в закон Новосибирской области от 14.04.2007 № 97-ОЗ «О государственном регулировании инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области» в части специального инвестиционного контракта, в котором для инвесторов могут быть установлены изъятия стимулирующего характера:

1) условия применения льгот по налогам, сборам в соответствии с законодательством Российской Федерации и законом Новосибирской области от 16.10.2003 № 142-ОЗ «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков в Новосибирской области»;

2) льготы по уплате арендной платы за пользование государственным и муниципальным имуществом, в том числе земельными участками;

3) льготные тарифы на товары, работы и услуги, цены на которые подлежат государственному регулированию, в соответствии с действующим законодательством;

4) иные льготы и преференции, установленные действующим законодательством.

Также планируется внести изменения в Закон от 16.10.2003 № 142-ОЗ «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков в Новосибирской области» в части финансовой поддержки в форме налоговых льгот по налогу на имущество организаций, налогу на прибыль организаций, подлежащих зачислению в областной бюджет Новосибирской области, инвестиционного налогового кредита.

В проекте акта предусмотрено признание утратившим силу Закона Новосибирской области от 20.09.2002 № 47-ОЗ «О мерах государственной поддержки товаропроизводителей в Новосибирской области» (далее – № 47-ОЗ). В связи с этим, следует отметить, что неналоговые меры государственной поддержки товаропроизводителей не нашли свое отражение в данном проекте акта. Так, субсидирование части затрат на приобретение нового основного технологического оборудования и на проведение опытно-конструкторских и технологических работ предусмотрены в действующей государственной программе Новосибирской области «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности в Новосибирской области на 2015-2020 годы». Предоставление других неналоговых льгот, как указано в проекте акта, осуществляется в порядке, установленном Правительством Новосибирской области с учетом состояния отдельных отраслей промышленности.

Таким образом, конкретные меры поддержки субъектов промышленной деятельности, подлежащие стимулированию предполагается определить после принятия проекта акта путем принятия Правительством указанных нормативных правовых актов, следовательно, на данный момент оценить полноту и достаточность мер государственной поддержки не представляется возможным. Кроме того, до принятия указанных нормативных правовых актов

Правительством, неналоговые меры стимулирования деятельности субъектов промышленности действовать не будут.

По результатам публичных консультаций проекта нормативного правового акта Новосибирской области исключены нормы, регулирующие применение меры поддержки в отношении индустриальных (промышленных) парков и промышленных кластеров на территории Новосибирской области.

Меры поддержки индустриальных (промышленных) парков исключены в связи с дублированием данной нормы в проекте Закона «О внесении изменений в Закон Новосибирской области «О государственном регулировании инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области» и в Закон Новосибирской области «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков в Новосибирской области».

Исключение нормы в отношении промышленных кластеров связано с наличием широкой нормативной базы на федеральном уровне по поддержке инновационных территориальных кластеров, а также постановления Правительства Новосибирской области от 16.04.2012 № 187-п «Об утверждении Концепции кластерной политики Новосибирской области» и в перспективе предполагается разработать отдельный проект закона Новосибирской области о кластерной политике.

Стоит отметить, что разработчиком в проекте акта учтены замечания и предложения Министерства изложенных в Заключении № 3-э от 29.04.2015 (далее – заключение № 3-э), в рамках проведения экспертизы № 47-ОЗ на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, а именно нормы, касающиеся мер налоговой поддержки, которые ранее в № 47-ОЗ носили отсылочный характер. Однако, рекомендуем при разработке порядка о предоставлении субсидии предусмотренного в данном проекте акта, также учесть рекомендации в отношении подхода к предоставлению субсидий, согласно разделу 3 указанного заключения № 3-э. Так, подход может быть основан на оценке потенциальной доходности использования предоставленных денежных средств, на оценке воздействия получателя субсидий на снижение макроэкономических показателей.

Помимо этого, было выявлено, что в проекте акта не прописаны принципы промышленной политики, Министерство рекомендует в проекте акта указать основные принципы регулирования, так как они определяют содержание и направление правового регулирования, в соответствии с методическими рекомендациями.

В проекте акта разработчик не воспользовался правом передачи отдельных полномочий в сфере промышленной политики органам местного самоуправления, предусмотренным частью второй статьи 8 Федерального закона.

7. Анализ основных групп участников отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка их ожидаемых дополнительных расходов и доходов

Участниками отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием являются:

- субъекты деятельности в сфере промышленности - юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере промышленности на территории Новосибирской области, имеющие средства производства либо производственные мощности которых находятся в стадии строительства, зарегистрированные в соответствии с действующим законодательством в Новосибирской области;

- организации, входящие в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности (государственный фонд развития промышленности Новосибирской области);

- органы государственной власти Новосибирской области;

- органы местного самоуправления Новосибирской области.

8. Анализ новых, изменяемых и отменяемых функций, полномочий, обязанностей и прав органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления, а также оценка расходов и возможных доходов консолидированного бюджета Новосибирской области

Проектом акта предполагается изменение функций Минпромторга НСО, Минэкономразвития НСО, Минобрнауки НСО и Минтруда НСО.

По оценке разработчика, потенциально возможные расходы консолидированного бюджета Новосибирской области представлены в виде: субсидий на реализацию целевых программ и налоговых льгот. Однако расчет планируемых расходов на реализацию промышленной политики в Новосибирской области в прогнозном периоде не представлен.

В качестве возможных поступлений в бюджет Новосибирской области указано – софинансирование региональных программ развития промышленности из средств федерального бюджета РФ (до 50% затрат на реализацию региональной программы развития промышленности из средств областного бюджета Новосибирской области), общая структура всех возможных доходов так же не представлена.

9. Оценка рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий

По мнению разработчика, риском решения проблемы предложенным способом является непринятие проекта закона Новосибирской области «О промышленной политике в Новосибирской области», указав среднюю вероятность наступления данного риска. Министерство считает, что разработчику целесообразно количественно просчитать риски непринятия данного проекта акта, а именно: что будет происходить с отраслью в случае не принятия данного проекта акта, какие показатели будут не выполнены в соответствии со Стратегией

социально-экономического развития Новосибирской области до 2015 года, как это в целом отразится на экономической ситуации в Новосибирской области.

10. Индикативные показатели, программы мониторинга и иные способы (методы) оценки достижения заявленных целей регулирования

Представленные разработчиком индикативные показатели достижения заявленных целей регулирования указаны некорректно. Так как цели регулирования отношений, возникающих между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности не могут быть проверены индикатором принятия данного проекта акта. Не представлен способ расчета показателя.

11. Иные сведения, позволяющие оценить обоснованность предлагаемого регулирования

Иные сведения отсутствуют.

12. Результаты публичных консультаций по проекту

Публичные консультации по проекту акта проводились в период с 28.05.2015 по 01.07.2015, продлевались с 15.07.2015 по 17.07.2015.

Круг участников публичных консультаций включал представителей: Новосибирской городской торгово-промышленной палаты, Новосибирской Торгово-промышленной палаты, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, Новосибирского областного отделения общероссийской общественной организации «Деловая Россия», института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук.

Соответствующие письма были направлены в областные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области и должностным лицам Новосибирской области, сферу деятельности которых затрагивает предлагаемое регулирование: мэрии города Новосибирска, министерству строительства Новосибирской области; министерству жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области, министерству образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, министерству труда, занятости и трудовых ресурсов Новосибирской области, министерству сельского хозяйства Новосибирской области, министерству финансов и налоговой политики Новосибирской области, министерству экономического развития Новосибирской области, министерству юстиции Новосибирской области.

В рамках проведения публичных консультаций участниками направлено 30 писем, содержащих отзывы, замечания и предложения, из них: 9 – учтены полностью, 4 – учтены частично, 14 – не учтены, 3 – приняты к сведению.

13. Выводы по результатам проведения оценки регулирующего воздействия

В ходе проведения оценки регулирующего воздействия проект акта был рассмотрен по критериям, перечисленным в нижеприведенной таблице.

Таблица 1

Сведения о выявленных положениях НПА, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
1	Наличие в нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации	Отсутствуют
2	Наличие в нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с представлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности	Отсутствуют
3	Отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделенных правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Новосибирской области обязательных процедур	Отсутствуют
4	Наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	Отсутствуют
5	Отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации исполнительными	Отсутствуют

органами государственной власти Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности	
---	--

Министерство экономического развития Новосибирской области, по итогам проведения оценки регулирующего воздействия нормативного правового акта с учетом поступивших в ходе публичных консультаций замечаний и предложений, считает, что:

1. Проект акта не содержит положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности, а также способствующих возникновению необоснованных расходов как субъектов предпринимательской деятельности, так и расходов бюджета Новосибирской области.

2. Проект акта направлен на регулирование отношений, возникающих между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности установление, а также формирование единого подхода предоставления и систематизации мер стимулирования деятельности в сфере промышленности Новосибирской области.

3. Рекомендуем учесть замечания и предложения, представленные в разделе 6 данного заключения.

И.о. министра



В.Б. Шовтак