

«УТВЕРЖДАЮ»

**Зам. Председателя Правительства
Республики Дагестан – министр экономики
и территориального развития
Республики Дагестан**

«  » Р.А. Юсуфов
«27» декабря 2016 года

Заключение

о проведении экспертизы Порядка оказания содействия развитию лизинга оборудования и сельскохозяйственной техники субъектами малого и среднего предпринимательства (приложение № 6 к подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Дагестан на 2015 – 2017 годы» государственной программы Республики Дагестан «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 22 декабря 2014 года № 651)

Минэкономразвития РД в соответствии с пунктом 2 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Дагестан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 29 мая 2014 года № 246 (далее – Порядок проведения экспертизы), а также Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов РД и органов исполнительной власти РД, утвержденным заместителем Председателя Правительства Республики Дагестан - министром экономики и территориального развития РД Р. А. Юсуфовым 22 января 2016 года (далее – План проведения экспертизы), провело экспертизу Порядка оказания содействия развитию лизинга оборудования и сельскохозяйственной техники субъектами малого и среднего предпринимательства (приложение № 6 к подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Дагестан на 2015 - 2017 годы» государственной программы Республики Дагестан «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 22 декабря 2014 года № 651) (далее – Порядок).

Основанием для включения в План проведения экспертизы явилось не проведение органом-разработчиком процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении разработанного проекта акта.

В соответствии с пунктом 7 Порядка проведения экспертизы и Планом проведения экспертизы сроки проведения экспертизы Порядка определены с 4 июля по 1 октября 2016 года.

Согласно пункту 9 Порядка проведения экспертизы в сроки с 4 июля

по 4 августа 2016 года проведены публичные консультации по экспертизе Порядка с целью выявления в нём положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Уведомление о проведении публичных консультаций было размещено 4 июля 2016 года на официальных сайтах www.dagorv.ru и www.minec-rd.ru.

Минэкономразвития РД направлены запросы о представлении предложений к проведению экспертизы Порядка в Торгово-промышленную палату Республики Дагестан, Дагестанское региональное отделение общественной организации предпринимателей «Опора России», Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Республике Дагестан, Дагестанское региональное отделение Российского союза промышленников и предпринимателей, Дагестанское региональное отделение Ассоциации молодых предпринимателей России, Общественную палату Республики Дагестан, Региональное объединение общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Ассоциацию фермерских хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов Дагестана (письмо от 8 июля 2016 года № 03-07-01/21-2860/16).

Органом исполнительной власти РД, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в данной сфере деятельности, является Агентство по предпринимательству и инвестициям Республики Дагестан (далее – Агентство).

По результатам публичных консультаций получен отзыв от Ассоциации фермерских хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов Дагестана, отметившей актуальность проблемы, на решение которой направлено правовое регулирование исследуемого акта.

Предметом правового регулирования Порядка является обеспечение субъектов малого и среднего предпринимательства оборудованием и сельскохозяйственной техникой путем оказания содействия развитию лизинга.

Целью регулирования исследуемого нормативного правового акта является поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в отношениях, возникающих при приобретении оборудования и сельскохозяйственной техники в лизинг.

При проведении экспертизы Минэкономразвития РД письмом от 8 июля 2016 года № 03-07-01/21-2878/16 осуществлен запрос в Агентство о представлении необходимой информации.

Ввиду представления Агентством информации не в полном объеме, требуемой для исследования НПА, Минэкономразвития РД направлен дополнительный запрос от 9 августа 2016 г. № 03-07-01/21-3300/16, в связи с этим продлены сроки подготовки проекта заключения об экспертизе и его утверждения.

Практика применения Порядка

Согласно информации Агентства, представленной письмом от 12 августа 2016 года № 47-1111/16, за период реализации постановления (с 2011 года) было рассмотрено 135 заявок на предоставление государственной услуги, из них 121 субъект малого и среднего предпринимательства получили государственную поддержку; 14 заявок отклонены по причинам: нарушение условий предоставления субсидий; представление документов, содержащих недостоверные сведения; документы оформлены ненадлежащим образом; документы поданы не в полном объеме.

За период с 2011 года освоено средств федерального бюджета и республиканского бюджета Республики Дагестан в сумме 30 648,71 тыс. руб. или 97,3 % от предусмотренных на этот период средств (31 500,0 тыс. руб.).

В 2015 году по отчету органа – разработчика предоставлена государственная поддержка 24 субъектам малого и среднего предпринимательства и создано 24 рабочих места. При этом дополнительных рабочих мест не создано.

Наименование показателя		2011	2012	2013	2014	2015
Количество поступивших заявок		27	27	31	25	24
Количество отклоненных заявок		4	8	1	1	0
Количество субъектов МСП, получивших гос поддержку		24	19	30	24	24
Сумма средств, предусмотренных на предоставление субсидии, тыс. руб.	федеральный бюджет	4 000,0	4 000,0	4 000,0	5 000,0	9 500,0
	республиканский бюджет РД	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 500,0	500,0
Сумма средств, фактически выделенных на предоставление субсидии, тыс. руб.	федеральный бюджет	4 000,0	4 000,0	4 000,0	4 061,0	8 910,93
	республиканский бюджет РД	1 000,0	1 000,0	1 675,8	1 500,0	500,0
Количество документов представленных в электронном виде		0	0	0	0	0
Количество запросов документов в рамках межведомственного взаимодействия		0	0	0	0	0
Количество случаев взыскания бюджетных средств из-за нецелевого использования		0	0	0	0	0
Количество созданных рабочих мест (оценка эффективности реализации НПА)	план				15	20
	факт		20	23	15	24

По результатам проведенной экспертизы выявлено следующее:

1. Согласно абзацу 12 пункта 7 Порядка субсидии не предоставляются в случае, если предметом лизинга является физически изношенное (более 20 процентов) или морально устаревшее оборудование либо сельскохозяйственная техника.

Порядком также дано разъяснение о критериях отнесения к морально устаревшему оборудованию.

Исходя из вышеизложенного следует, что практически все приобретенное в лизинг оборудование (с учетом приведённого понятия и развития техники и технического прогресса) попадает под категорию морально устаревшего оборудования.

Так, за 2015 год просубсидирована покупка ООО «Нива» зерноуборочного комбайна Togum-740. Сравнение аналогов показывает, что на рынке данной техники функционирует более совершенное и новое по конструктивным решениям оборудование (Togum-750, Togum-780).

Из этого следует, что субсидия ООО «Нива» предоставлена без соблюдения положений Порядка и требований к предмету лизинга.

Учитывая изложенное, требование к предмету лизинга в части приобретения оборудования, не относящегося к морально устаревшему, практически является ограничением для получения государственной услуги.

2. Порядком не предусмотрено документальное подтверждение лизингополучателем физического износа оборудования (не более 20 %) или его морального устаревания, за исключением декларирования об этом в представляемом заявлении на получение субсидий по лизингу оборудования и сельскохозяйственной техники.

При этом в соответствии с пунктом 8 Порядка претендент представляет в Агентство:

- копии платежных поручений (выписки по расчетному счету, кассовых приходных ордеров), подтверждающих уплату первого взноса по договорам лизинга оборудования и сельскохозяйственной техники, **заверенных лизинговой компанией;**

- копии договоров лизинга оборудования, сельскохозяйственной техники с графиками лизинговых платежей с обязательным указанием суммы первоначального лизингового взноса, **заверенных лизинговой компанией;**

- акт приема-передачи объекта лизинга.

Вместе с этим, в составе этих документов должны быть документы бухгалтерского учета с балансовой и остаточной стоимостью оборудования или техники, а также год ввода в эксплуатацию (может оно было законсервировано).

Кроме того, для проверки соответствия приобретаемого оборудования требованиям предоставления субсидий Порядком не предусмотрено привлечение экспертов в соответствующей области.

Такая позиция органа исполнительной власти РД может

способствовать расходам бюджетных средств на оборудование и технику, которые имеют более низкие параметры производительности, что сопряжено с неэффективными расходами.

Одновременно, орган исполнительной власти РД при предоставлении государственной услуги не обеспечивает проверку соответствия требований к предмету лизинга (физический и моральный износ), а полагается на лизинговую компанию и самих получателей субсидий.

Отсюда возникают риски предоставления субсидий претендентам, например, предварительно вошедшим в сговор с лизингодателем.

3. Распределяя бюджетные средства, орган исполнительной власти РД также ответственность за приобретенное в лизинг оборудование и технику, которое может оказаться физически и морально изношенным, перекладывает на лизинговые компании и самих покупателей – получателей субсидий.

При этом им не соблюдается требование статьи 78 Бюджетного Кодекса РФ, согласно которой нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и определять:

положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Кроме того, в соответствии со статьей 158 Бюджетного кодекса РФ «Бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств» главный распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств.

4. Согласно абзацу 1 пункта 8 документы, представляемые претендентами в Агентство, необходимо заверить подписью и печатью. В соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2015 года № 82-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены обязательности печати хозяйственных обществ» требование о скреплении печатью предоставляемых документов является излишним, так как наличие печати у хозяйствующих субъектов является правом, а не обязанностью.

В связи с этим в пункте 8 Порядка после слов «печатью претендента» добавить слова «при наличии».

Аналогично необходимо предусмотреть изменения в приложениях № 1 и № 2 к Порядку, а также в приложение № 1а к подпрограмме "Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Дагестан на 2015-2017 годы" государственной программы Республики Дагестан "Экономическое развитие и инновационная экономика" (далее – приложение № 1а).

5. В соответствии с пунктом 12 Порядка Агентство заключает договор о предоставлении субсидии с претендентом, в отношении которого принято положительное решение.

Однако Порядком не предусмотрена типовая форма договора, также указанным пунктом не установлены положения, обязательные для включения в договор.

Анализ типовой формы договора о предоставлении субсидии, утвержденного приказом Агентства по предпринимательству и инвестициям РД от 22 марта 2016 года № 14-ОД (далее – договор), показал, что в нём предусмотрены излишние обязанности для субъектов малого и среднего предпринимательства (пункт 2.2 договора).

Кроме того, договором неправомерно предусмотрена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств.

6. В соответствии с пунктом 14 Порядка в целях оценки эффективности использования бюджетных средств претенденты представляют ежегодно в Агентство анкету согласно приложению № 1а.

Кроме того, в соответствии с пунктом 8 Порядка претенденты представляют в Агентство расчет субсидий вместе с достигаемыми показателями эффективности деятельности по форме согласно приложению № 2 к Порядку.

При этом ожидаемые от предоставления государственной услуги показатели, которые приведены в приложении № 2 к Порядку, не сопоставимы с показателями, по которым ежегодно отчитывается получатель субсидии (по форме анкеты). Кроме того, в вышеуказанных приложениях также не сопоставимы годы достижения целей с годами предоставления отчетности.

Исходя из этого: во-первых, невозможно отследить достигаются ли заявленные получателем субсидии показатели и, во-вторых, не представляется возможным самому Агентству оценить эффективность от предоставления субсидии. По запросу Минэкономразвития РД письмом от 22 августа 2016 года № 03-07-01/21-3444/16 информация об эффективности использования бюджетных средств Агентством не представлена.

7. Одним из оснований принятия решения об отказе претендентам в предоставлении государственной услуги согласно абзацу 10 пункта 7

Порядка является оформление документов ненадлежащим образом и (или) подача документов не в полном объеме.

До принятия Агентством решения о предоставлении субсидии, необходимо предоставить претендентам их право на доукомплектование представляемых документов. Отсутствие возможности доукомплектования представляемых документов способствует ограничению прав претендентов на получение государственной поддержки.

В связи с этим абзац 10 пункта 7 необходимо доработать.

8. Согласно пункту 15 Порядка предусмотрено взыскание бюджетных средств в полном объеме в случае их нецелевого использования, а также привлечение к ответственности лиц, допустивших нецелевое использование бюджетных средств.

Согласно Порядку субсидия предоставляется на **возмещение** части **произведенных** субъектами малого и среднего предпринимательства расходов, связанных с уплатой первого взноса при заключении договора лизинга оборудования и (или) сельскохозяйственной техники, причем по документам, подтверждающим покупку такого оборудования и (или) сельскохозяйственной техники.

Ввиду того, что предпринимателем уже потрачены средства на вышеуказанные цели, считаем целесообразным по тексту Порядка и договора исключить пункты, предусматривающие взыскание бюджетных средств с предпринимателя и их ответственность за нецелевое использование бюджетных средств.

9. Ввиду того, что в Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» внесены изменения, предусматривающие создание с 1 августа 2016 года единого Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, сведения о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, отвечающих условиям отнесения к субъектам малого и среднего предпринимательства, находятся в открытом доступе на официальном сайте Федеральной налоговой службы и доступны для всех заинтересованных лиц.

В связи с этим требование к претенденту о предоставлении документа, подтверждающего его соответствие требованиям вышеуказанного закона, предусмотренное абзацем 8 пункта 8 Порядка, является излишним.

Кроме того, данным абзацем неверно указана ссылка на пункт 1 части 1 статьи 4 Федерального закона.

Учитывая изложенное, абзац 8 пункта 8 Порядка необходимо исключить.

Это также позволит исключить возможные финансовые, временные и (или) информационные расходы субъектов предпринимательской деятельности на получение документов, указанных в абзаце 8 пункта 8 Порядка, у третьих лиц и его представления в государственный орган.

10. В соответствии с пунктом 12 Порядка Агентство в **двухнедельный срок** рассматривает представленные претендентами документы для принятия решения о включении либо об отказе во включении претендента в список получателей государственной поддержки.

При этом не указаны крайний срок подачи претендентами документов, а также исходная дата принятия документов, после которого отсчитывается двухнедельный срок.

В связи с этим вышеуказанный пункт Порядка необходимо доработать.

11. Согласно пункту 4 Порядка Агентство публикует в средствах массовой информации сведения об объемах средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году на оказание содействия развитию лизинга оборудования и сельскохозяйственной техники.

Данное положение содержит ссылку на СМИ неопределенного характера. В связи с этим, полагаем целесообразным конкретизировать источник информации, в котором должна быть опубликована вышеуказанная информация.

12. Анализ применения Порядка показывает, что орган исполнительной власти РД ни разу не осуществил запрос документов в рамках межведомственного взаимодействия, о чем свидетельствуют представленные Агентством сведения (см. таблицу).

13. В целях предоставления государственной услуги на основе действующего постановления Правительства Республики Дагестан Агентством разработан Административный регламент предоставления Агентством по предпринимательству и инвестициям Республики Дагестан государственной услуги по оказанию содействия развитию лизинга оборудования и сельскохозяйственной техники субъектам малого и среднего предпринимательства, утвержденный приказом от 1 июля 2016 года № 97-ОД (далее – регламент).

В указанном регламенте:

- имеются несоответствия с действующим законодательством в пункте 2.6; по составу и последовательности административных процедур предоставления государственной услуги (раздел 3.1 не соответствует пункту 12 Порядка);

- установлены излишние требования о представлении оригиналов документов (в пункте 3.2 регламента) и имеются несоответствия этого требования пункту 8 Порядка;

- пункт 3.2.4 регламента не соответствует пункту 2.21 регламента, согласно которому субъекту предпринимательства неправомерно может быть отказано в приеме предоставляемых документов;

- заявление на субсидирование (приложение №1 к регламенту) не соответствует приложению № 1 Порядка;

- одностороннее подписание договора о предоставлении субсидий,

заключаемого с претендентом (раздел 3.8 регламента);

- в разделе II регламента «Стандарт предоставления государственной услуги» установлено ограничение для субъектов предпринимательской деятельности по количеству обращений за государственной поддержкой (пункт 2.14 регламента), что нарушает права претендентов.

Кроме того, все отмеченные в настоящем заключении к Порядку недостатки имеют место и в регламенте.

Одновременно следует отметить, что в отношении регламента Агентством не проведена в установленном порядке процедура оценки регулирующего воздействия.

Выводы по результатам экспертизы Порядка оказания содействия развитию лизинга оборудования и сельскохозяйственной техники субъектами малого и среднего предпринимательства (приложение № 6 к подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Дагестан на 2015 – 2017 годы государственной программы Республики Дагестан «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 22 декабря 2014 года № 651):

Минэкономразвития РД выявлены излишние требования и ограничения для ведения предпринимательской деятельности, а также положения, способствующие расходам субъектов предпринимательской деятельности, невысокая отдача бюджетных средств, предоставленных субъектам предпринимательской деятельности в виде государственной поддержки.

Аналогичные ограничения и недостатки имеются в Административном регламенте предоставления Агентством по предпринимательству и инвестициям Республики Дагестан государственной услуги по оказанию содействия развитию лизинга оборудования и сельскохозяйственной техники субъектам малого и среднего предпринимательства, утвержденном приказом от 1 июля 2016 года № 97-ОД.

Учитывая изложенное, необходимо внести соответствующие изменения в вышеуказанные Порядок и регламент с учетом изложенных в проекте заключения об экспертизе замечаний и предложений.