



ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«31» Октября 2016 г.

№ 15

об оценке регулирующего воздействия проекта закона Новосибирской области «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории Новосибирской области, на 2017 год»

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее – Министерство, уполномоченный орган) в соответствии с Положением о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным постановлением Губернатора Новосибирской области от 21.07.2014 № 116 (далее – Положение), рассмотрело проекта закона Новосибирской области «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории Новосибирской области, на 2017 год» (далее - законопроект) подготовленный министерством труда, занятости и трудовых ресурсов Новосибирской области (далее также – разработчик акта, Минтруд Новосибирской области), и сообщает следующее.

1. Сведения о проведении публичных консультаций

1.1. Сведения о проведении публичных консультаций по проекту акта и сводному отчету

Согласно пункту 17 Положения срок проведения публичных консультаций не может составлять менее 20 календарных дней с даты размещения ссылки на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в разделе «Публичные консультации».

Информационное сообщение о проведении публичных консультаций, законопроект, сводный отчет и перечень вопросов по законопроекту (далее – материалы) были размещены 28.09.2016 и доступны в сети Интернет по следующему адресу: <http://www.mintrud.nso.ru/page/6220> (на официальном сайте разработчика), а также в ГИС «Электронная демократия Новосибирской области» по адресу: <http://www.dem.nso.ru/lawandnpa/69d0d530-f020-4af9-af42-74ec122d9853>.

Публичные консультации проводились в период с 28.09.2016 по 18.10.2016 (21 календарных дней), что соответствует пункту 17 Положения.

О проведении публичных консультаций по законопроекту были извещены следующие органы и организации: МФ и НП НСО, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Новосибирской области, Управление Федеральной налоговой службы по Новосибирской области, Общественная организация Федерация профсоюзов Новосибирской области, Межрегиональная ассоциация руководителей предприятий, Новосибирский Союз руководителей предприятий и работодателей.

В указанный период предложения представили: МФ и НП НСО, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, Управление по вопросам миграции ГУ МВД по Новосибирской области, Управление Федеральной налоговой службы по Новосибирской области, Общественная организация Федерация профсоюзов Новосибирской области.

1.2. Сведения об учете поступивших предложений

В рамках проведения публичных консультаций от вышеназванных участников публичных консультаций поступило 5 отзывов и предложений. Все они учтены разработчиком акта.

МФ и НП НСО, Управление Федеральной налоговой службы по Новосибирской области, Общественная организация Федерация профсоюзов Новосибирской области высказали мнение, что предлагаемый способ регулирования налогообложения доходов иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента (далее – также иностранные работники, иностранные граждане, работающие по патенту), является оптимальным и приемлемым. Общественная организация Федерация профсоюзов Новосибирской области, кроме того, отметила, что предлагаемое регулирование направлено на защиту внутреннего рынка труда, на снижение демпинга рабочей силы и, как следствие, рост заработной платы, а также на снижение разницы между размером налога на доходы физических лиц, исчисляемого в общем порядке, и размером налога на доходы физических лиц, применяемого в отношении иностранных работников.

Остальные участники публичных консультаций - Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области и Управление по вопросам миграции ГУ МВД по Новосибирской области также представили предложения, которые были учтены разработчиком акта.

Так, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области предложил оставить коэффициент, отражающий региональные особенности рынка труда (далее - региональный коэффициент) на уровне 2016 года – в размере 1,67. Следует отметить, что в исходном законопроекте, размещенном для проведения публичных консультаций, региональный коэффициент на территории Новосибирской области на 2017 год был определен в размере 1,828. Уполномоченный по защите прав предпринимателей, обосновывая свое предложение, отметил, что увеличение регионального коэффициента по сравнению с текущим годом может повлечь увеличение налоговой нагрузки на

предпринимателей и снизить доступность трудовых ресурсов на областном рынке труда.

Управление по вопросам миграции ГУ МВД по Новосибирской области также предложило сохранить размер регионального коэффициента на уровне 2016 года – 1,67. По мнению данного участника публичных консультаций увеличение финансовой нагрузки на трудовых мигрантов приведет к негативным последствиям: оттоку иностранных работников, осуществляющих в Новосибирской области низкоквалифицированный труд, ухудшению криминогенной ситуации (учащение фактов поддельных платежных документов).

Сводная таблица предложений, поступивших в ходе проведения публичных консультаций по законопроекту и сводному отчету, приведена в сводке предложений по законопроекту, поступивших по результатам проведения публичных консультаций.

2. Анализ проблем и целей регулирования

2.1. Анализ заявленных проблем и их негативных эффектов

По мнению Минтруда Новосибирской области проблема, на решение которой направлен законопроект, заключается в значительной разнице между размером налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ), исчисляемого в общем порядке, и размером НДФЛ, применяемого в отношении иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации на основании патента.

По мнению Министерства, данную проблему необходимо уточнить, изложив ее, например, как недополучение бюджетом Новосибирской области налоговых доходов от НДФЛ, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента.

Действительно, если региональный коэффициент не установлен, сумма отчислений в региональный бюджет уменьшается. Так, нормами Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) с 2015 года установлен особый порядок исчисления налога на доходы физических лиц - иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации на основании патента, выдаваемого в соответствии с Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Закон № 115-ФЗ). Данный порядок предполагает отчисление иностранным работником в бюджет субъекта Российской Федерации фиксированных авансовых платежей независимо от суммы начисленной месячной заработной платы. Согласно пунктам 2, 3 статьи 227.1 НК РФ размер фиксированного авансового платежа по налогу (базовая ставка налога) составляет 1 200 рублей, который подлежит индексации на коэффициент-дефлятор, устанавливаемый на соответствующий календарный год, а также на региональный коэффициент, устанавливаемый на соответствующий календарный год законом субъекта Российской Федерации. При этом в случае, если региональный коэффициент на очередной календарный год законом субъекта Российской Федерации не установлен, его значение принимается равным 1. Согласно части 2 статьи 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации

налоговые доходы от НДФЛ, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В 2015 году на территории Новосибирской области региональный коэффициент не устанавливался, при этом коэффициент-дефлятор, установленный приказом Минэкономразвития России от 29.10.2014 № 685 «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2015 год», составлял 1,307. Таким образом, размер ежемесячного фиксированного авансового платежа по НДФЛ, уплачиваемого иностранными гражданами, осуществляющими трудовую деятельность на основании патента, в 2015 г. составлял 1 568,4 рублей (1 200 рублей x 1,307 x 1).

При этом, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по Новосибирской области в 2015 году составляла 28 046 руб.¹, а средний размер НДФЛ, исчисленный по общей налоговой ставке для граждан Российской Федерации 13% - 3 645,98 рублей.

Региональный коэффициент в 2016 году на территории Новосибирской области установлен в размере 1,67 (Закон Новосибирской области от 23.11.2015 № 13-ОЗ «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории Новосибирской области, на 2016 год»). Коэффициент-дефлятор в 2016 году составляет 1,514 (приказ Минэкономразвития России от 20.10.2015 № 772 «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2016 год»). Таким образом, размер фиксированного авансового платежа по НДФЛ, уплачиваемого иностранными гражданами, работающими по патенту, по состоянию на 2016 год составляет 3 034 рублей (1 200 рублей x 1,514 x 1,67), что является приближенной к размеру НДФЛ, уплачиваемому гражданами Российской Федерации.

Таким образом, в случае неустановления регионального коэффициента, размер НДФЛ, уплачиваемый иностранными гражданами, работающими по патенту, в 2017 году составит ориентировочно 1 817 руб. в месяц (1 200 рублей x 1,514 x 1), что действительно значительно (в 2 раза) ниже НДФЛ, уплачиваемого гражданами Российской Федерации, и приведет к снижению налоговых поступлений в региональный бюджет.

2.2. Анализ целей регулирования и индикаторов их достижения

По мнению Минтруда Новосибирской области, целью вводимого правового регулирования является установление на территории области регионального коэффициента, позволяющего приблизить величину НДФЛ, уплачиваемого иностранным работником в виде фиксированного авансового платежа, к сумме НДФЛ, исчисляемого по ставке 13%. Реализация такой цели регулирования будет способствовать выравниванию правового положения различных категорий налогоплательщиков с учетом особенностей регионального рынка труда Новосибирской области и существующей экономической ситуации.

¹ Новосибирская область в цифрах. 2015: статистический ежегодник / Территориальный орган ФСГС по Новосибирской области. – Н., 2016 (по каталогу 1.12), С 41. режим доступа: <http://sibstat.nso.ru/adm2016/list3.htm>

Однако Министерство считает возможным уточнить цель вводимого регулирования, сформулировав ее, например, как повышение наполняемости бюджета Новосибирской области за счет налоговых доходов от НДФЛ, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента. При этом Министерство соглашается с предложениями участников публичных консультаций по законопроекту (изложены в части 1.2 настоящего заключения), что значительное повышение регионального коэффициента снижает заинтересованность иностранных граждан в осуществлении трудовой деятельности на основании патента. Такая ситуация может привести к оттоку иностранных работников и невозможности заполнения ряда вакансий на региональном рынке труда, традиционно замещаемых данной категорией трудовых ресурсов.

Так, по информации Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Новосибирской области, представленной в сводном отчете, за 9 месяцев 2016 года на территории Новосибирской области заключено 21 011 трудовых (гражданско-правовых) договоров с иностранными гражданами, осуществляющими трудовую деятельность на основании патента, в том числе 11 539 договоров, где работодателем, заказчиком работ (услуг) выступает юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель, и 9 472 – физическое лицо. За 9 месяцев 2016 года привлекли к трудовой деятельности иностранных граждан 2 834 работодателя (без учета физических лиц). По информации разработчика акта, иностранные работники преимущественно заняты в следующих видах экономической деятельности: строительство, обрабатывающие производства, торговля, операции с недвижимым имуществом, транспорт и связь, предоставление прочих услуг. Средняя заработная плата в указанных видах деятельности, по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области, за январь-июль 2016 года в Новосибирской области составила 25 465 рублей в месяц и, соответственно, размер НДФЛ – 3 310,45 рублей. Кроме того, в текущем году, по данным Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Новосибирской области, наблюдается сокращение численности иностранных граждан, приобретающих патенты: за 2 квартала 2016 года по сравнению с аналогичным периодом 2015 года количество приобретенных иностранными гражданами патентов уменьшилось на 11,6%, за 3 квартала – на 20%. Доля иностранных работников, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента, в численности занятых в экономике Новосибирской области сократилась и составляет 1,46% против 2,13% в 2015 году.

Установление регионального коэффициента равного 1,67 приведет, по расчетам Минтруда Новосибирской области, к установлению в 2017 году ежемесячного фиксированного авансового платежа в размере 3 228,24 рублей. Такой размер определен разработчиком акта с учетом установления коэффициента-дефлятора на 2017 год с предполагаемым увеличением на уровень инфляции (6,4%)². При этом следует отметить, что коэффициент-дефлятор на

² Ст. 1 Федерального закона от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»

2017 год не установлен (по состоянию на дату подготовки настоящего заключения). Кроме того, разработчиком акта в сводном отчете спрогнозирован размер поступлений в бюджет Новосибирской области от НДФЛ в виде фиксированного авансового платежа, уплачиваемого иностранным работником, осуществляющим трудовую деятельность на основании патента в 2017 году - 788,3 млн. рублей. Такой размер поступлений разработчиком определен с учетом размера ежемесячного фиксированного авансового платежа 3 228,24 руб. (при установлении регионального коэффициента равного 1,67), среднего периода осуществления трудовой деятельности иностранным работником на территории Новосибирской области (6 месяцев), а также количества выданных патентов (сравнительно с 2015 годом).

Таким образом, учитывая предполагаемое увеличение федерального коэффициента-дефлятора на величину уровня инфляции, установление размера регионального коэффициента на территории Новосибирской области на 2017 год в размере 1,67 будет способствовать достижению цели предлагаемого регулирования.

3. Анализ предлагаемого регулирования и альтернативных способов регулирования

Согласно части 3 статьи 75 Конституции Российской Федерации общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Правовые и экономические основы налогообложения физических лиц содержатся в НК РФ. Особенности исчисления суммы налога на доходы физических лиц и подачи налоговой декларации некоторыми категориями иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность по найму в Российской Федерации, а также порядок уплаты налога на доходы физических лиц регламентированы статьей 227.1 НК РФ в редакции, принятой Федеральным законом от 24.11.2014 № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй НК РФ» (далее – Закон № 368-ФЗ), вступившим в силу с 1 января 2015 г. Законом № 368-ФЗ внесены изменения в НК РФ, в том числе предусматривающие порядок и случаи исчисления сумм и уплаты налогов на доходы физических лиц от осуществления трудовой деятельности по найму в Российской Федерации на основании патента, выданного в соответствии с Законом № 115-ФЗ; категории иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность по найму; размер фиксированного авансового платежа по налогу, уплачиваемого за период действия патента.

В соответствии с пунктом «и» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. В соответствии со статьей 227.1 НК РФ субъекты Российской Федерации вправе регулировать налогообложение доходов иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента. Так, согласно пункту 3 статьи 227.1 НК РФ размер фиксированных авансовых платежей (1 200 руб.) подлежит индексации на коэффициент-дефлятор, установленный на соответствующий календарный год, а также на региональный

коэффициент, устанавливаемый на соответствующий календарный год законом субъекта Российской Федерации. При этом, в случае, если региональный коэффициент на очередной календарный год законом субъекта Российской Федерации не установлен, его значение принимается равным 1. Таким образом, основанием введения предлагаемого регулирования является положения пункта 3 статьи 227.1 НК РФ. Кроме того, на необходимость уплаты НДФЛ в виде фиксированного авансового платежа иностранным гражданином, работающим по патенту, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах указывает и статья 13.3 Закона № 115-ФЗ, регулирующая особенности трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента.

Законопроект состоит из двух статей. Статьей 1 законопроекта предлагается в соответствии с пунктом 3 статьи 227.1 НК РФ установить региональный коэффициент на территории Новосибирской области на 2017 год в размере 1,67.

Статьей 2 законопроекта предусмотрено, что закон вступает в силу с 01.01.2017, но не ранее чем по истечении одного месяца со дня его официального опубликования, что не противоречит Закону Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» (далее – Закон № 80-ОЗ). Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 15 Закона № 80-ОЗ закон Новосибирской области вступает в силу со дня, следующего за днем его официального опубликования, если федеральным законом, Уставом Новосибирской области, законом Новосибирской области не установлен иной порядок его вступления в силу. Действие закона в случае его принятия предусмотрено только на 2017 год.

Предлагаемое разработчиком акта правовое регулирование соответствует опыту других субъектов Российской Федерации. Из сводного отчета следует, что ряд субъектов Российской Федерации приняли аналогичные нормативные правовые акты, устанавливающие региональный коэффициент (Ульяновская область, Тульская область, Ставропольский край, Республика Адыгея).

Так, например, Законом Ульяновской области от 31.05.2016 № 81-ЗО «Об установлении на 2017 год коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда» региональный коэффициент установлен в размере 1,63. Законом Ставропольского края от 27.07.2016 № 72-кз «Об установлении на 2017 год коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории Ставропольского края» размер регионального коэффициента - 1,8. На территории Республики Адыгея региональный коэффициент установлен в размере 1,5302 (Закон Республики Адыгея от 17.06.2016 № 547 «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда Республики Адыгея, на 2017 год»).

По информации, содержащейся в сводном отчете, в настоящее время разработаны и находятся на рассмотрении проекты законов об установлении регионального коэффициента на 2017 год в 12 субъектах Российской Федерации. Это Республика Коми, Мурманская область, Волгоградская область, Вологодская область, Ивановская область, Иркутская область, Костромская область, Курская

область, Орловская область, Пермский край, Севастополь, Чувашская Республика.

Таким образом, размер регионального коэффициента, предлагаемого вводимым регулированием на территории Новосибирской области на 2017 год, соответствует сложившейся практике субъектов Российской Федерации в регулировании данных правоотношений.

Из двух альтернативных способов регулирования – не устанавливать региональный коэффициент либо установить оптимальный региональный коэффициент с учетом особенностей рынка труда на территории Новосибирской области – разработчиком акта выбран второй способ регулирования. Хотя в ряде субъектов Российской Федерации региональный коэффициент не установлен и, соответственно, равняется 1 (Республика Алтай, Республика Дагестан, Чеченская Республика и др.).³

Как представляется, предлагаемое регулирование будет способствовать повышению наполняемости областного бюджета Новосибирской области за счет налоговых доходов от НДФЛ, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, а также на создание и поддержание оптимального баланса трудовых ресурсов в регионе.

Предлагаемый размер коэффициента (1,67) не повлечет увеличение финансовой (налоговой) нагрузки как на субъектов предпринимательской деятельности, так и на иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента.

4. Сведения о выявленных положениях проекта акта, затрудняющих предпринимательскую и инвестиционную деятельность, либо способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

В результате проведенного анализа не были выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, Новосибирской области; положения, способствующие 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

³ Справочная информация: «Региональный коэффициент, применяемый при расчете авансовых платежей по НДФЛ для иностранных граждан в 2016 году»/ КонсультантПлюс, справочно-информационная система

1	Наличие в проекте акта избыточных требований к составу, форме или срокам предоставления документов, сведений	отсутствуют
2	Наличие в проекте акта избыточных требований к имуществу, персоналу, заключенным договорам	отсутствуют
3	Наличие в проекте акта иных требований к субъекту предпринимательской, инвестиционной деятельности, не обусловленных необходимостью решения проблем регулирования	отсутствуют
4	Наличие в проекте акта избыточных полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, недостаточность или отсутствие таких полномочий	отсутствуют
5	Наличие в проекте акта иных положений, вводящих иные избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности или способствующих их введению; положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	отсутствуют
6	Наличие в проекте акта положений, которые могут быть неоднозначно истолкованы и привести в этом случае к ущемлению интересов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	отсутствуют
7	Наличие в проекте акта положений, ограничивающих конкуренцию или создающих условия к этому	отсутствуют
8	Наличие в проекте акта иных положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	отсутствуют
9	Наличие в проекте акта положений, необоснованно запрещающих осуществление предпринимательской, инвестиционной деятельности (в том числе определенных видов такой деятельности) в Новосибирской области	отсутствуют

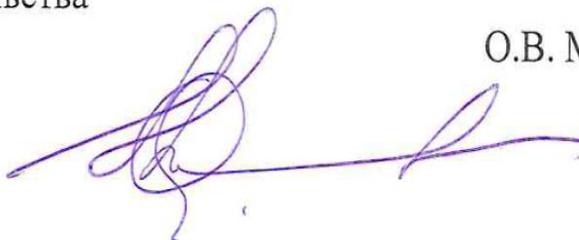
5. Выводы

При подготовке законопроекта был соблюден порядок разработки законопроекта, составления сводного отчета и их публичного обсуждения, определенный в Положении.

По итогам проведения оценки регулирующего воздействия законопроекта не выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и

ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета Новосибирской области.

Заместитель Председателя Правительства
Новосибирской области — министр

A handwritten signature in purple ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

О.В. Молчанова