



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О государственной поддержке кадрового потенциала сельскохозяйственных организаций Пермского края»

10.02.2023

№ 12-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 12.01.2023 № 46-23/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края Махониным Д.Н. с письмом от 12.01.2023 № 01-69-7.

В законопроекте предлагается внести изменения в Закон Пермского края от 05.08.2007 № 81-ПК «О государственной поддержке кадрового потенциала сельскохозяйственных организаций Пермского края» (далее – Закон № 81-ПК) в части исключения из указанного Закона статьи 6, определяющей меры государственной поддержки, направленные на повышение квалификации руководителей и специалистов сельскохозяйственных организаций (далее – сельхозорганизации) в Пермском крае, а также переименования Министерства сельского хозяйства и продовольствия Пермского края в Министерство агропромышленного комплекса Пермского края.

Закон № 81-ПК устанавливает целенаправленную и адресную систему экономических, социальных и правовых мер государственной поддержки укрепления и развития кадрового потенциала сельхозорганизаций в Пермском крае.

Предлагаемое в проекте закона переименование Министерства сельского хозяйства и продовольствия Пермского края (части 3 и 8 статьи 2 базового закона) обусловлено произошедшими изменениями в структуре исполнительных органов государственной власти в связи с принятием Указа губернатора Пермского края от 09.11.2021 г. № 154 «О переименовании Министерства сельского хозяйства и продовольствия Пермского края в Министерство агропромышленного комплекса Пермского края».

В части предлагаемого авторами законопроекта исключения из Закона № 81-ПК статьи 6 отметим следующее.

1. В соответствии с положениями статей 5 и 7 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» одним из основных направлений государственной аграрной политики является совершенствование системы подготовки и дополнительного профессионального образования кадров для сельского хозяйства.

В составе приоритетных направлений государственной поддержки развития сельского хозяйства, устойчивого развития сельских территорий определена **подготовка и переподготовка специалистов** для сельского хозяйства.

В рамках полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Пермского края, к которым в том числе отнесено решение вопросов поддержки сельскохозяйственного производства¹, в 2007 году Законодательным Собранием Пермского края был принят Закон Пермского края № 81-ПК.

В настоящее время в действующей редакции Закона № 81-ПК² установлены следующие меры государственной поддержки укрепления и развития кадрового потенциала сельхозорганизаций в Пермском крае:

- материальное обеспечение молодых специалистов при поступлении на работу в сельхозорганизацию, включающее предоставление молодому специалисту единовременной и стимулирующей выплат (статья 2);

- **повышение квалификации руководителей и специалистов** сельхозорганизаций в Пермском крае (статья 6).

Действие статьи 6 с 1 января 2009 года по 31 декабря 2014 года ежегодно приостанавливалось³;

- ежемесячные денежные выплаты по старости и ежемесячные денежные выплаты по инвалидности (статья 7).

Отметим, что ранее действовавшими редакциями Закона № 81-ПК были предусмотрены также иные меры поддержки развития кадрового потенциала сельхозорганизаций, в частности:

- обеспечение жильем молодых специалистов при найме на работу в сельхозорганизации (период действия до октября 2008 г.)⁴;

- обеспечение санаторно-курортным лечением и оздоровлением руководителей и(или) специалистов, работающих в сельхозорганизации (до октября 2018 г.)⁵;

- материальное стимулирование руководителей и специалистов сельхозорганизаций (до октября 2018 г.)⁵;

- ежемесячная доплата к пенсии руководителям сельхозорганизаций (до июля 2009 г.)⁶.

¹ В соответствии с положениями статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

² Закон № 81-ПК в редакции от 04.04.2019.

³ Законы Пермского края о бюджете Пермского края на очередной год и плановый период: от 23.12.2008 № 374-ПК, от 17.12.2009 № 560-ПК, от 16.12.2010 № 726-ПК, от 12.12.2011 № 883-ПК.

⁴ Закон Пермского края от 08.10.2008 № 309-ПК «О внесении изменений и дополнений в Закон Пермского края «О государственной поддержке кадрового потенциала сельскохозяйственных организаций Пермского края».

⁵ Закон Пермского края от 01.10.2018 № 280-ПК «О внесении изменений в отдельные законы Пермского края».

⁶ Закон Пермского края от 07.07.2009 № 469-ПК «О внесении изменения в Закон Пермского края «О государственной поддержке кадрового потенциала сельскохозяйственных организаций Пермского края».

Согласно положениям статьи 6 Закона № 81-ПК **повышение квалификации руководителей и специалистов** сельхозорганизаций осуществляется за счет средств краевого бюджета для повышения уровня их профессиональных знаний и освоения новых прогрессивных технологий путем проведения обучающих семинаров, курсов, стажировок, в том числе зарубежных. Повышение квалификации осуществляется образовательными учреждениями и организациями, имеющими государственную аккредитацию и соответствующие лицензии.

В соответствии с пунктом 3.22 Положения о Министерстве агропромышленного комплекса Пермского края⁷ осуществление государственной поддержки укрепления и развития кадрового потенциала сельхозорганизаций, предприятий перерабатывающей и пищевой промышленности, разработка и осуществление мероприятий по **повышению квалификации руководителей и специалистов** сельхозорганизаций, предприятий перерабатывающей и пищевой промышленности является одной из функций указанного профильного министерства.

2. Положениями статьи 8 Закона № 81-ПК установлено, что финансирование расходов на меры государственной поддержки укрепления и развития кадрового потенциала сельхозорганизаций производится из средств бюджета Пермского края, предусмотренных на реализацию программ развития агропромышленного комплекса края и социального развития сельской местности.

Порядок предоставления мер социально-экономической поддержки, предусмотренных Законом № 81-ПК, и финансирования соответствующих расходов устанавливается нормативным правовым актом Правительства Пермского края⁸.

В частности, Правительством Пермского края утвержден Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат сельскохозяйственным товаропроизводителям на повышение квалификации работников агропромышленного комплекса Пермского края⁹ (далее – Порядок).

Согласно утвержденному Порядку повышение квалификации предполагает совершенствование и(или) получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, и(или) повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации без повышения образовательного уровня.

Субсидии предоставляются сельскохозяйственным товаропроизводителям (далее – сельхозпроизводители), за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, в размере 50% от фактически понесенных затрат по договору на оказание платных образовательных услуг, но не более 15000 руб. за обучение одного работника.

⁷ Утверждено постановлением Правительства Пермского края от 10.08.2006 № 21-п «Об утверждении Положения о Министерстве агропромышленного комплекса Пермского края».

⁸ В соответствии с положениями части 2 статьи 8 Закона № 81-ПК.

⁹ Постановление Правительства Пермского края от 27.07.2021 № 526-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на возмещение части затрат сельскохозяйственным товаропроизводителям на повышение квалификации работников агропромышленного комплекса Пермского края».

3. Финансовое обеспечение мероприятий по реализации кадровой политики в агропромышленном комплексе (далее – АПК) Пермского края с 2013 года осуществляется в рамках государственной программы «Государственная поддержка агропромышленного комплекса Пермского края»¹⁰ (далее – Государственная программа).

В первоначальной редакции Государственной программы была предусмотрена подпрограмма 5 «Развитие кадрового потенциала, информационное и организационное сопровождение развития отрасли» (далее – подпрограмма 5), основной целью которой являлось привлечение квалифицированных специалистов в отрасль, повышение качества трудовых ресурсов, укрепление положительного имиджа АПК Пермского края.

В качестве ожидаемого результата реализации подпрограммы 5 было определено повышение уровня укомплектованности сельхозпроизводителей кадрами с 94,6% в 2013 году до 96% в 2020 году.

С 2018 года меры государственной поддержки кадрового потенциала в сельском хозяйстве края предусмотрены в подпрограмме 1 «Развитие агропромышленного комплекса и стимулирование инвестиционной деятельности» (далее – подпрограмма 1) в составе двух основных мероприятий: по реализации кадровой политики, формированию и укреплению положительного имиджа в АПК и по поддержке молодых специалистов, трудоустроившихся в сельхозорганизации»¹¹.

В течение 2018-2022 годов состав мероприятий в рамках основного мероприятия по реализации кадровой политики, формированию и укреплению положительного имиджа в АПК изменялся и дополнялся.

Согласно действующей редакции Государственной программы мероприятия в области реализации кадровой политики предусмотрены в двух подпрограммах: подпрограмме 1 и подпрограмме 3 «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – подпрограмма 3).

В рамках основного мероприятия по реализации кадровой политики, формированию и укреплению положительного имиджа в АПК подпрограммы 1 запланированы следующие мероприятия:

- проведение информационных мероприятий и мероприятий, направленных на кадровое обеспечение в АПК (объем финансирования запланирован до 2025 года);

- разработка стратегии развития АПК Пермского края (2022 год);

- возмещение части затрат на повышение квалификации работников АПК (на период 2022-2025 годов финансовые средства на реализацию мероприятия не запланированы);

- предоставление единовременных и стимулирующих выплат молодым специалистам, трудоустроившимся в сельхозорганизации Пермского края (объем финансирования запланирован до 2025 года).

¹⁰ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1320-п «Об утверждении государственной программы «Государственная поддержка агропромышленного комплекса Пермского края».

¹¹ Государственная программа в редакции от 13.12.2017.

Источником финансирования указанных мероприятий является бюджет Пермского края.

В рамках подпрограммы 3 в целях создания условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения, развития инфраструктуры на сельских территориях, содействия занятости сельского населения также запланированы мероприятия по оказанию содействия сельхозпроизводителям в обеспечении квалифицированными специалистами, при реализации которых сельхозпроизводителям региона возмещаются затраты, связанные:

- с оплатой труда и проживанием студентов, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях, а также затраты по заключенным с работниками, проходящими обучение в федеральных государственных образовательных организациях, ученическим договорам.

Источник финансирования мероприятий - средства федерального бюджета, бюджета Пермского края и внебюджетных источников;

- с оплатой труда и проживанием студентов, обучающихся в образовательных организациях Пермского края, привлеченных для прохождения производственной практики.

Источник финансирования мероприятий - средства бюджета Пермского края.

Учитывая изложенное, отметим, что в рамках мероприятий подпрограмм 1 и 3 Государственной программы меры государственной поддержки развития кадрового потенциала, направленные на **повышение квалификации руководителей и специалистов** сельхозорганизаций, установленные Законом № 81-ПК, в частности, проведение обучающих семинаров, курсов, стажировок за счет средств бюджета Пермского края, **не предусмотрены**.

4. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ) показал, что государственная поддержка кадрового обеспечения сельского хозяйства предусмотрена региональными законами о развитии сельского хозяйства либо о поддержке сельскохозяйственного производства (АПК) в 43 субъектах РФ.

В ряде регионов, в число которых входит Пермский край, приняты **отдельные законы**, устанавливающие адресную систему мер государственной поддержки укрепления и развития кадрового потенциала в сфере сельскохозяйственного производства, например, в Амурской, Волгоградской, Вологодской, Калужской, Нижегородской, Новгородской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Тверской областях (11 субъектов РФ).

В большинстве субъектов РФ (68% от общего количества субъектов РФ, нормативная база которых была проанализирована) законодательно закреплена норма об осуществлении государственной поддержки сельскохозяйственного производства в форме переподготовки и повышения квалификации кадров для АПК за счет средств регионального (республиканского, краевого, областного) бюджета.

В других субъектах РФ государственная поддержка кадрового обеспечения сельского хозяйства, в том числе повышение квалификации кадров, осуществляется не только за счет средств регионального бюджета, но и за счет средств федерального и(или) местного бюджетов, собственных средств сельхозпроизводителей, иных источников в соответствии с действующим законодательством.

При этом в большинстве российских регионов меры государственной поддержки кадрового обеспечения сельского хозяйства (АПК), установленные в региональных законах, реализуются в рамках мероприятий государственных программ субъектов РФ.

5. Предлагаемое исключение статьи 6 из Закона № 81-ПК, по мнению авторов законопроекта, обусловлено неэффективностью мер поддержки в сфере повышения квалификации руководителей и специалистов сельхозорганизаций.

По информации Администрации губернатора Пермского края¹², по состоянию на ноябрь 2022 года в реестр получателей государственной поддержки сельскохозяйственного производства по данному направлению были включены 216 сельхозорганизаций. В период 2020-2021 годов заявки по данному направлению ежегодно подавали 3 предприятия. В 2022 году заявок не поступило.

Согласно ранее поступившей информации Правительства Пермского края¹³, в рамках реализации статьи 6 Закона № 81-ПК предоставлялись субсидии в размере 50% от фактически понесенных затрат по договору на оказание платных образовательных услуг, но не более 15000 руб. за обучение одного работника. В 2020 году на данное мероприятие выделено 245,7 тыс. руб., возмещены затраты по 160 работникам; в 2021 году – 199,9 тыс. руб. по 326 работникам.

В качестве обоснования предлагаемого исключения из Закона № 81-ПК статьи 6 «Повышение квалификации руководителей и специалистов сельскохозяйственных организаций» авторами законопроекта указывается также на реализацию мероприятия подпрограммы 3 Государственной программы «Оказание содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям в обеспечении квалифицированными специалистами».

*Согласно пояснительной записке к законопроекту в рамках данного мероприятия предусмотрено возмещение сельхозпроизводителям до 90% фактически понесенных затрат **по ученическим договорам** с обучающимися в образовательных организациях, а также затрат, связанных с оплатой труда и проживанием студентов, привлеченных для прохождения практики или осуществляющих трудовую деятельность не более 6 месяцев в году.*

¹² Письмо и.о. руководителя Администрации губернатора Пермского края А.Н. Смертина от 12.01.2023 № 01-69-16.

¹³ Письмо Полномочного представителя губернатора Пермского края и Правительства Пермского края в Законодательном Собрании Пермского края О.В. Антипиной от 19.04.2022 № 01-69-478.

Полагаем, что мероприятия, реализуемые в рамках подпрограммы 3 с привлечением средств федерального бюджета, преимущественно направлены на подготовку новых специалистов и(или) профессиональную переподготовку кадров по отдельным специальностям, но не решают проблемы периодического повышения у широкого круга руководителей и специалистов сельского хозяйства уровня их профессиональных знаний о прогрессивных технических и технологических возможностях осуществления производственной деятельности.

6. Оценивая **актуальность** предлагаемых изменений в Закон № 81-ПК, отметим следующее.

В целях выработки эффективной политики в области государственной поддержки АПК, повышения конкурентоспособности отраслей сельского хозяйства в рамках оценки продуктивности растениеводства и животноводства в разрезе приоритетных отраслей, повышения потенциала продовольственной безопасности региона в Пермском крае разработана и утверждена распоряжением Правительства Пермского края¹⁴ Стратегия развития агропромышленного комплекса Пермского края на период до 2035 года (далее – Стратегия).

Целью реализации Стратегии является повышение эффективности и производительности труда в организациях и хозяйствах края за счет развития и внедрения передовых технологий, повышения кадрового потенциала и оптимизации управленческих решений в межотраслевом комплексе.

В рамках интегрального анализа проведено обобщение сильных и слабых сторон, возможностей и угроз для развития АПК в Пермском крае. При этом сделан вывод, что наибольшую опасность для предприятия АПК в тактическом, среднесрочном и стратегическом периодах представляют такие слабые стороны, как дефицит высококвалифицированных рабочих кадров, недостаточный уровень внедрения и применения прорывных технологий, низкий уровень производительности труда.

Отметим, что низкая квалификация кадров оценивается как слабая сторона и угроза для АПК Пермского края, а в состав возможностей Пермского края входит научно-образовательный производственный потенциал, который способен решать задачи научно-технической и технологической модернизации отрасли, а также провести трансформацию системы профессиональной подготовки и дополнительного образования кадров для АПК, ориентированной на быструю адаптацию к требованиям научно-технического прогресса.

Развитие кадрового потенциала в Пермском крае увязывается в Стратегии с комплексным развитием сельскохозяйственных территорий за счет создания и модернизации объектов инфраструктуры и социально-бытового обеспечения территорий, а также с конкретными мерами, обеспечивающими повышение качества подготовки кадров.

В частности, предусмотрено:

- повышение качества профессионального образования в сфере сельского хозяйства;

¹⁴ Распоряжение Правительства Пермского края от 17.11.2022 № 411-рп «Об утверждении Стратегии развития агропромышленного комплекса Пермского края на период до 2035 года».

- включение в образовательные программы производственных практик и стажировок во время основных сельскохозяйственных мероприятий на производстве - посевной, уборке и т.п.;

- создание системы подготовки кадров для профессий, которые будут актуальны в недалеком будущем (агроинженер, агрокибернетик, сельскохозяйственный эколог, оператор дронов, сити-фермер и другие);

- проведение комплекса мероприятий по формированию современного образа работника АПК, популяризации профессий, привлечению молодых кадров для работы в сфере АПК;

- создание реестра лучших сельскохозяйственных кадров региона посредством проведения опроса хозяйств, проведения профессиональных конкурсов в сфере АПК.

Отметим, что до 2018 года в Законе № 81-ПК действовала статья 5 «Материальное стимулирование работников сельскохозяйственных организаций», которой предусматривалось проведение ежегодного краевого смотра-конкурса сельхозорганизаций Пермского края;

- проведение комплекса мероприятий по повышению финансовой грамотности сельхозпроизводителей;

- субсидирование поддержки кадрового потенциала сельскохозяйственной отрасли Пермского края (субсидия) и др.

Снижение влияния на развитие АПК Пермского края дефицита высококвалифицированных рабочих кадров предлагается также путем расширения функций Центра развития агробизнеса в Пермском крае (далее – Центр агробизнеса).

В частности, Центр агробизнеса будет выполнять функции:

по оказанию информационно-консультативной и методологической помощи сельскохозяйственным кооперативам, крестьянским (фермерским) хозяйствам, сопровождению их при подготовке бизнес-планов и технико-экономических обоснований, заявок на получение субсидий из федерального и регионального бюджетов;

по организации и проведению обучающих семинаров и сессий, в т.ч. выездных в другие регионы и страны.

Таким образом, основываясь на принятой Стратегии, можно предположить, что проблема подготовки и переподготовки кадров в АПК Пермского края остается актуальной на длительную перспективу. И если вопрос подготовки новых кадров, соответствующих современным требованиям высокотехнологичного сельскохозяйственного производства, привлечения их в отрасль - это задача органов государственного управления, то необходимость повышения качественного уровня (подготовки работников и дополнительного профессионального образования) уже работающих специалистов согласно Трудовому кодексу Российской Федерации¹⁵ определяется работодателем.

¹⁵ Статья 196 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.

В связи с чем для быстрой адаптации к требованиям научно-технического прогресса, освоения новых прогрессивных технологий в сельском хозяйстве актуальным остается вопрос стимулирования работодателей к периодическому повышению их уровня профессиональной подготовки и уровня квалификации их работников. Одним из механизмов такого стимулирования является софинансирование расходов сельхозпроизводителей на переподготовку кадров, включая проведение обучающих семинаров, курсов, стажировок.

С учетом выявленной в Стратегии потребности развития кадрового потенциала как фактора инновационного развития АПК Пермского края, детализации в Стратегии инициатив, направленных на обеспечение АПК Пермского края качественными и доступными мерами государственной поддержки подготовки кадров для сельхозпроизводителей полагаем, что **Закон № 81-ПК требует актуализации** в части расширения и совершенствования мер государственной поддержки кадрового потенциала сельхозорганизаций и фермерских хозяйств в Пермском крае.

Актуализация Закона № 81-ПК позволит упорядочить систему мер по реализации полномочий Пермского края в сфере поддержки сельскохозяйственного производства и обеспечить финансирование адресной государственной поддержки развития кадрового потенциала сельхозпроизводителей из бюджета Пермского края.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная