

**АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента
транспорта, дорожной деятельности
и связи Томской области

Ю.И.Баеву

25.09.2018 № 26-1404
на № 76-0687 от 21.09.2018

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидии на возмещение части затрат юридическим лицам, оказывающим услуги пассажирам и перевозчикам на территории Томской области, при осуществлении перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок на 2016, 2017, 2018 годы»

Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел проект постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления из областного бюджета субсидии на возмещение части затрат юридическим лицам, оказывающим услуги пассажирам и перевозчикам на территории Томской области, при осуществлении перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок на 2016, 2017, 2018 годы» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Департаментом транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области (далее – Разработчик), и сообщает следующее.

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 в Томской области» (далее – Порядок), проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия, поскольку содержит положения, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Томской области обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности (пункт 3 Порядка).

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: средняя.

В соответствии с пунктом 7 Порядка процедура проведения оценки регулирующего воздействия включает следующие этапы:

1) размещение уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования;



8299646

2) разработка проекта акта, формирование сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) и их публичное обсуждение;

3) подготовка заключения Департаментом.

В соответствии с абзацем вторым пункта 6-1 Порядка в отношении проектов актов со средней степенью регулирующего воздействия оценка регулирующего воздействия проводится начиная с этапа разработки проекта акта, составления сводного отчета и их публичного обсуждения.

В целях реализации процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составленный по форме согласно приложению № 2 к Порядку. В период с 28 августа по 12 сентября 2018 года были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций на официальном интернет – портале Администрации Томской области в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Публичные консультации» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт).

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы Разработчик в рамках публичных консультаций письменно известил о размещении проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов на официальном сайте органы и организации, представляющие интересы субъектов предпринимательской деятельности, а именно: Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Некоммерческое партнерство «МПО работодателей Томской области», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Союз «Томская торгово-промышленная палата», НП «Томский автотранспортный союз», ОАО «Томскавтотранс».

По итогам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступили замечания, предложения и мнения от ОАО «Томскавтотранс», НП «Томский автотранспортный союз», которые были Разработчиком проанализированы и включены в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций, размещенную в вышеуказанном разделе на официальном сайте.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

По информации, представленной Разработчиком, основная деятельность автовокзалов, расположенных в Томской области, направлена на оказание услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении перевозок пассажиров и багажа на территории региона.

Одной из основных проблем в части обеспечения стабильного функционирования автовокзалов, является ежегодный рост затрат, в том числе:

- на коммунальные услуги, услуги связи, охраны, услуги по техническому обслуживанию средств тревожной сигнализации, систем охранной, пожарной сигнализации, систем оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре;
- на проведение текущего и капитального ремонта зданий автовокзалов;
- на приобретение технических средств и оборудования для обеспечения работы автовокзалов, расположенных на территории Томской области;

– на исполнение норм законодательства в части обеспечения транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Федеральный закон № 16-ФЗ);

– на оплату труда (включая страховые взносы) руководителей, специалистов и рабочих, непосредственно осуществляющих трудовую деятельность по обеспечению работы автовокзалов, расположенных на территории Томской области.

По информации, представленной Разработчиком, доходная статья автовокзалов формируется из средств, полученных ими от реализации билетов. При этом не превышает 15% от каждого проданного билета. Вместе с тем, большая часть билетов реализуется по регулируемым тарифам.

При фиксированной составляющей доходной статьи автовокзалов и ежегодном росте вышеуказанных затрат автовокзалам региона сложно обеспечивать качественное предоставление услуг пассажирам и перевозчикам.

В качестве негативных эффектов, возникающих в связи с наличием обозначенной проблемы, Разработчик отметил снижение стабильного функционирования автовокзалов на территории Томской области, возникновение перебоев в пассажирских перевозках, отсутствие возможности полного выполнения требований норм законодательства в области транспортной безопасности, а также рост социальной напряженности.

По мнению Разработчика, решение существующей проблемы владельцами транспортной инфраструктуры самостоятельно приведет к повышению стоимости услуг автовокзалов, что непосредственно повлечет за собой увеличение стоимости проезда пассажиров и, как следствие, негативно скажется на категориях граждан, пользующихся услугами автотранспорта.

В соответствии с обозначенной проблемой Разработчиком были выделены такие цели предлагаемого правового регулирования, как обеспечение стабильного функционирования автовокзалов на территории Томской области, а также возмещение части затрат владельцам объектов транспортной инфраструктуры для обеспечения качественного предоставления услуг при осуществлении перевозок пассажиров и багажа и исключения вероятности повышения стоимости услуг автовокзалов.

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым утверждается Порядок предоставления из областного бюджета субсидии на возмещение части затрат юридическим лицам, оказывающим услуги пассажирам и перевозчикам на территории Томской области, при осуществлении перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок на 2016, 2017, 2018 годы» (далее – Порядок).

Вариант решения проблемы, предложенный Разработчиком, оптимален, поскольку при таких вариантах достижения поставленных целей, как невмешательство и саморегулирование, по мнению Разработчика, вероятно повышение стоимости услуг автовокзалов, увеличение стоимости проезда пассажиров, и, как следствие, рост социального недовольства граждан.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта затронет интересы юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальных предпринимателей, обладающих на праве собственности или на ином праве автовокзалами и оказывающих услуги пассажирам и перевозчикам на территории Томской области при осуществлении перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, а также категории граждан, проживающих на территории Томской области и других регионов, пользующихся услугами автовокзалов и пассажирским автотранспортом.

Однако, считаем, что к указанному перечню участников предполагаемого правового регулирования также можно отнести и исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности.

При подготовке проекта акта и сводного отчета Разработчиком был изучен опыт решения обозначенной проблемы в других субъектах Российской Федерации. В частности, по данным Разработчика, нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственной поддержки на возмещение затрат владельцам объектов транспортной инфраструктуры (автовокзалов) по обеспечению их стабильного функционирования, приняты в Омской, Владимирской областях и Карачаево-Черкесской Республике. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения существующей проблемы и выбрать подходящий вариант правового регулирования для Томской области.

Анализ предлагаемого правового регулирования

Проект акта подготовлен Разработчиком в рамках реализации государственной программы «Развитие транспортной системы в Томской области», утвержденной постановлением Администрации Томской области от 12.12.2014 № 484а.

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что проектом акта предусмотрено утверждение Порядка, определяющего процедуру предоставления из областного бюджета субсидии для возмещения части затрат юридическим лицам, оказывающим услуги пассажирам и перевозчикам на территории Томской области, при осуществлении перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок.

Целью предоставления субсидий является компенсация вышеуказанным юридическим лицам части фактически понесенных ими в период 2016, 2017, 2018 годов затрат.

В Порядке устанавливается перечень затрат, связанных с обеспечением стабильного функционирования автовокзалов на территории Томской области, подлежащих возмещению из областного бюджета. Так, к фактически понесенным затратам отнесены, в том числе оплаты:

1) коммунальных услуг, включая холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, отопление, услуг по вывозу и захоронению твердых и жидких бытовых отходов, снега, услуг связи, услуг охраны от пожара, от противоправных действий третьих лиц, услуг по обеспечению транспортной безопасности, банковских услуг, услуг инкассации, услуг по техническому обслуживанию (контролю технического состояния) средств тревожной сигнализации, систем охранной, пожарной сигнализации, систем оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, услуг по уборке помещений и территории зданий автовокзалов, расположенных на территории Томской области (далее - услуги);

2) проведения текущего и капитального ремонта зданий автовокзалов, расположенных на территории Томской области, в том числе кровли, помещений, фасадов, конструкций, систем водоснабжения, теплоснабжения, водоотведения (далее - текущий и капитальный ремонт);

3) приобретения технических средств организации дорожного движения транспортных средств и пассажиров на автовокзалах, расположенных на территории Томской области, и прилегающих к ним территориях, систем громкой связи и информационных табло, комнат матери и ребенка, комнат хранения вещей (далее - оборудование);

4) заработной платы (включая страховые взносы) руководителей, специалистов и рабочих (далее - работники), непосредственно осуществляющих трудовую

деятельность по обеспечению работы автовокзалов, расположенных на территории Томской области;

5) расходов, связанных с исполнением норм законодательства в части обеспечения транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом № 16-ФЗ.

Из представленного перечня не представляется возможным уяснить, чем услуги по обеспечению транспортной безопасности, предусмотренные в пункте 1) указанного Перечня затрат, отличаются от расходов, связанных с исполнением норм законодательства в части обеспечения транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом № 16-ФЗ, предусмотренных пунктом 5) рассматриваемого Перечня затрат. Полагаем, что речь идет об одних и тех же услугах, предусматривающих обеспечение транспортной безопасности. *В этой связи предлагаем Разработчику в одном из случаев исключить дублирующий вид затрат.*

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что в утверждаемом Порядке определены требования к субъектам – получателям субсидий и закреплены условия предоставления субсидии. Так, одним из условий предоставления субсидии является соблюдение получателем требований рассматриваемого Порядка. Однако, из представленной формулировки непонятно, о каких требованиях данного Порядка идет речь. В случае, если подразумеваются требования, определенные в пункте 6 Порядка и предъявляемые к субъектам – получателям субсидии, то относительно этих требований в Порядке уже предусмотрено условие, закрепленное в подпункте 1) пункта 7, – соответствие получателя субсидии требованиям, указанным в пункте 6 рассматриваемого Порядка.

На основании изложенного, *предлагаем, что условие, установленное в подпункте 2) пункта 7 Порядка и предусматривающее необходимость соблюдения получателем субсидий требований рассматриваемого Порядка, исключить как избыточное.*

В рассматриваемом Порядке определен перечень документов, необходимых для принятия решения о предоставлении субсидии. Одними из документов, предоставляемых получателем субсидии, являются копии бухгалтерских балансов и приложений к ним (с расшифровкой просроченной дебиторской и кредиторской задолженностей) за год, предшествующий году подачи заявления, и отчетный период с отметкой налогового органа или заверенные подписью руководителя и печатью (при ее наличии) юридического лица, работающего по упрощенной системе налогообложения. В связи с тем, что целью предоставления субсидий является компенсация юридическим лицам части фактически понесенных затрат за 2016, 2017, 2018 годы, полагаем что предоставленными копиями бухгалтерских балансов и приложений к ним за год, предшествующий году подачи заявления, не будет охвачен предлагаемый к субсидированию 2016 год. *Предлагаем Разработчику уточнить данный момент.*

К проекту акта имеются и иные замечания следующего содержания:

1. В подпункте 2) пункта 8 Порядка предусмотрено, что для получения субсидии получатель субсидии предоставляет, в том числе выписку из Единого государственного реестра юридических лиц, полученную не ранее чем за один месяц до даты подачи заявления. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» полагаем, что *Разработчику стоит предусмотреть в Порядке право получателей субсидии предоставлять указанную Выписку, а в случае если такой документ получателем субсидии не предоставлен, предусмотреть возможность получения такой Выписки Разработчиком посредством межведомственного электронного взаимодействия на основании части*

1 статьи 7.1 указанного Федерального закона.

2. В пункте 9 Порядка предусмотрено, что получатель субсидии предоставляет Разработчику документы за 2016 и 2017 годы – до 10 ноября 2018 года, а за 11 месяцев 2018 года – до 12 декабря 2018 года. Установленные Разработчиком сроки не учитывают, что выписка из Единого государственного реестра юридических лиц должна быть получена не ранее чем за один месяц до даты подачи заявления. Таким образом, может получиться ситуация, когда потенциальному получателю субсидии может быть отказано в получении субсидии, поскольку выписка из Единого государственного реестра юридических лиц может оказаться просроченной. *Считаем, что Разработчику следует в перечне документов, предоставляемых для получения субсидии, предусмотреть так называемые обязательные документы или общие, предоставление которых достаточно единожды.*

3. В форме заявления о предоставлении субсидии, приведенной в приложении к Порядку, в требовании, предъявляемом к получателю субсидии, относительно не нахождения в процессе реорганизации, ликвидации, банкротства (для юридических лиц), *следует исключить требование для индивидуальных предпринимателей о не прекращении деятельности в качестве индивидуального предпринимателя*, в связи с тем, что индивидуальные предприниматели согласно рассматриваемому Порядку не относятся к категории получателей субсидии.

Кроме того, необходимо по тексту Порядка устранить опечатки в нумерации норм, в том числе отсылочных.

Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных финансовых затрат, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется. Средства из областного бюджета в целях реализации проекта акта потребуются лишь в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных Законом Томской области от 28 декабря 2017 года № 156-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» на реализацию государственной программы «Развитие транспортной системы в Томской области». Так, в текущем году субсидий на возмещение части затрат юридическим лицам, оказывающим услуги пассажирам и перевозчикам на территории Томской области, при осуществлении перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок за 2016, 2017 и 2018 годы будет предоставлено в объеме 32 770,6 тыс. руб.

Разработчиком в пункте 7 сводного отчета указано, что риски неблагоприятных последствий применения предлагаемого правового регулирования отсутствуют. Скорей всего, по логике Разработчика, это связано с тем, что возмещаются фактически понесенные затраты автовокзалов с предоставлением подтверждающих документов.

Вместе с тем, считаем, что существует вероятность возникновения риска, связанного с неэффективным использованием средств финансовой поддержки, что объясняется несогласованностью заявленной цели предоставления субсидий (возмещение части фактически понесенных затрат за 2016, 2017, 2018 годы) и установленных в Порядке показателей результативности (отсутствие просроченной кредиторской задолженности и количество обслуженных междугородних, межмуниципальных, межсубъектных, пригородных рейсов в год – 50 тысяч штук). Осуществление мониторинга выполнения получателями субсидии указанных показателей за предлагаемые для субсидирования периоды не производилось. Следовательно, маловероятно, что указанный риск может быть минимизирован или исключен совсем.

Для проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчик в целях достижения

предлагаемого правового регулирования указал такие индикаторы, как сохранение и развитие автовокзальной деятельности, количество субъектов предпринимательской деятельности, получивших установленный вид государственной поддержки, а также объем финансовых средств, направленных на реализацию данного вида государственной поддержки. Однако, Разработчиком не представлены целевые значения указанных индикаторов, что затруднит возможность по истечении определенного времени оценить, имеет ли место положительная динамика обеспечения стабильного функционирования объектов транспортной инфраструктуры Томской области или нет.

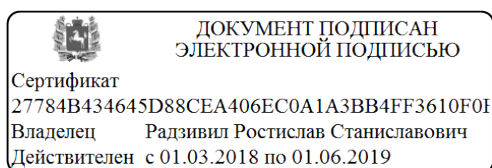
Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

По итогам оценки регулирующего воздействия проекта акта считаем, что целесообразность введения предлагаемого Разработчиком правового регулирования обоснована его большой социальной направленностью. Рассматриваемый проект акта направлен на сохранение стабильного функционирования автовокзалов на территории Томской области, развитие автовокзальной деятельности, исчезновение перебоев в пассажирских перевозках, исключение роста стоимости проезда пассажиров, и, как следствие, минимизацию социальной напряженности граждан, пользующихся услугами автовокзалов и пассажирским автотранспортом.

Однако, проект акта содержит положения, способствующие возникновению ограничений для субъектов предпринимательской деятельности.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о полном соблюдении Разработчиком установленного порядка проведения оценки регулирующего воздействия в Томской области и о достаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования *при условии доработки проекта акта с учетом вышеуказанных замечаний.*

Начальник департамента



Р.С.Радзивил