

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 654050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: dep-pravo@tomsk.gov.ru

02.10.2023 № 26-1568

на № 10-1157 от 15.09.2023

И.о. начальника Департамента
экономики Администрации
Томской области

Шипуновой Е.П.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 02.11.2022 № 486а»

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 «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 02.11.2022 № 486а» (далее – проект акта), разработанный Департаментом экономики Администрации Томской области (далее – Разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с частью 1 статьи 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

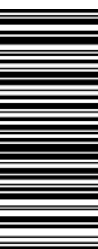
Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: средняя.

В соответствии с пунктом 7 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного 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 проведения ОРВ), процедура проведения оценки регулирующего воздействия включает следующие этапы:

- 1) размещение уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования;
- 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 проведения ОРВ 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.



ТО-19192024

Для реализации указанного этапа процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком был подготовлен проект акта и сводный отчет, составленный по форме согласно приложению № 2 к Порядку проведения ОРВ. В период с 30.08.2023 по 12.09.2023 были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для обсуждения в ходе публичных консультаций в автоматизированной информационной системе «Инвестиционный портал Томской области» (<http://www.investintomsk.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Поддержка бизнеса» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» - «Публичные консультации».

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы Разработчик письменно уведомил о начале публичных консультаций Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Союз «Торгово-промышленная палата Томской области», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Союз «МПО работодателей Томской области», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», ООО «Первое экскурсионное бюро», ООО «ТЭП «Томсктурист», ООО «Парк Тур», ООО «Транзит».

По результатам публичных консультаций по проекту акта поступили замечания и предложение от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области и Союза «Торгово-промышленная палата Томской области», которые были отражены в сводке предложений.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

В качестве проблемы Разработчик в пункте 2.1 сводного отчета указал, что на территории Томской области реализуется туристский маршрут «Томск – сердце Сибири», который в соответствии с приказом Ростуризма от 22.08.2022 № 375-Пр-22 «Об определении туристских маршрутов в качестве национальных туристских маршрутов» был определен в качестве национального туристского маршрута (далее также - НТМ).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2021 № 2086 «Об утверждении Правил определения национальных туристских маршрутов» Администрация Томской области должна ежегодно подтверждать статус НТМ путем предоставления в Минэкономразвития России отчета о росте внутреннего и въездного туристского потока на туристском маршруте в сравнении с предшествующим годом не менее чем на 25 процентов.

В настоящее время наблюдается недостаточный рост ежегодного турпотока на НТП (7-10 процентов) в связи с удорожанием конечной цены туристского маршрута НТП из-за высокой стоимости транспортной составляющей (2/3 от стоимости тура).

Наличие в регионе НТМ позволяет Администрации Томской области претендовать в приоритетном порядке (повышенный балл при оценивании заявок субъектов Российской Федерации) на грантовые меры поддержки в рамках реализации национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства».

Участие туроператоров в реализации НТМ требует от них дополнительных усилий по обеспечению высокого уровня оказываемых услуг, инновационных подходов

в работе, работы с партнерами по привлечению туристов в регион, значительных затрат на рекламу и продвижение.

В этой связи, по мнению Разработчика, необходимо ввести приоритетность заявки проектов являющимися реализаторами НТМ.

По мнению Разработчика в группу потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования входят юридические лица, осуществляющие свою деятельность в Томской области в сфере туризма и включенные в Единый федеральный реестр туроператоров (15 участников).

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять проект акта.

В качестве опыта решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации Разработчик в пункте 2.7 сводного отчета указал опыт:

- Кемеровской области (постановление Правительства Кемеровской области-Кузбасса от 28.09.2020 № 594 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным учреждениям Кемеровской области - Кузбасса), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг на возмещение части транспортных расходов, связанных с предоставлением туристических услуг в рамках туристских продуктов на территории Кемеровской области – Кузбасса» - утратило силу);

- Омской области (постановление правительства Омской области от 10.02.2021 № 28-п «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета юридическим лицам, осуществляющим деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта по туристским маршрутам на территории Омской области»).

Анализ предлагаемого правового регулирования

Проектом акта предлагается внести изменения в Порядок предоставления субсидий на возмещение части транспортных расходов субъектам туристской деятельности на прием и обслуживание туристов в регионе», утвержденный одноименным постановлением Администрации Томской области от 02.11.2022 № 486а (далее – Порядок, постановление № 486а), связанные со способом проведения отбора получателей субсидий для предоставления субсидий, а именно установить приоритетность учета заявок участников отбора, которые осуществляют деятельность по формированию и (или) продвижению и реализации туристского продукта, имеющего статус «Национальный туристский маршрут».

Кроме того в соответствии с проектом акта устанавливается новая формула расчета размера возврата субсидии при нарушении получателем субсидии обязательств по достижению значения характеристики результата, а также вносятся другие изменения в Порядок, в том числе связанные с приведением постановления № 486а в соответствие с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1492 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Общие требования).

Согласно пункту 3 сводного отчета Разработчиком была выделена такая цель предлагаемого правового регулирования как внесение изменений в постановление № 486а. Однако внесение изменений в постановление № 486а не может считаться целью предлагаемого правового регулирования, так как изменения в нормативный правовой акт не вносятся с целью внесения в них изменений, а вносятся исходя из выявленной проблемы в действующем правовом регулировании.

Между тем в пункте 1.5 «Краткое описание целей предлагаемого правового регулирования» сводного отчета Разработчик указал, что целью проекта акта является стимулирование деятельности туроператоров, в том числе, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, по привлечению и обслуживанию туристов в регионе путем оказания государственной финансовой поддержки на возмещение им части транспортных расходов, понесенных в связи с приемом и обслуживанием туристов на территории Томской области, а также поддержка в приоритетном порядке туроператоров - реализаторов НТП для увеличения турпотока НТП.

В качестве индикаторов достижения цели предлагаемого правового регулирования Разработчик указал предоставление субсидий на возмещение части транспортных расходов субъектам туристской деятельности на прием и обслуживание туристов в регионе ежегодно – не менее 2 организациям на возмещение расходов за обслуживание не менее 250 туристов.

Между тем к проекту акта имеются следующие замечания:

Согласно пункту 5 Порядка (в редакции проекта акта) способом проведения отбора получателей субсидий для предоставления субсидий (далее - отбор) является запрос предложений (определение Администрацией Томской области в лице Департамента экономики Администрации Томской области (далее - Департамент экономики) получателей субсидий на основании предложений заявок, направленных участниками отбора для участия в отборе, исходя из соответствия участника отбора категории, указанной в пункте 4 Порядка, и очередности поступления заявок на участие в отборе с учетом приоритетности, предусмотренной абзацем вторым пункта 20 Порядка).

Пунктом 5 Порядка установлено, что к категории получателей субсидий относятся юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Томской области по формированию, продвижению и реализации *туристического* продукта, в том числе относящиеся к субъектам малого и среднего предпринимательства.

Согласно проектируемому абзацу второму пункта 20 Порядка при принятии решения о предоставлении субсидии Департамент экономики в приоритетном порядке учитывает заявки участников отбора, которые осуществляют деятельность по формированию и (или) продвижению и реализации туристического продукта, имеющего статус «Национальный туристский маршрут», в соответствии с их очередностью поступления на участие в отборе.

При этом в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»:

туристский продукт - комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта;

туристский маршрут - путь следования туристов (экскурсантов), включающий в себя посещение и (или) использование туристских ресурсов;

национальный туристский маршрут - туристский маршрут, имеющий особое значение для развития внутреннего туризма и въездного туризма и определяемый уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации.

Из указанных положений Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», а также постановления Правительства Российской Федерации от 29.11.2021 № 2086 «Об утверждении Правил определения национальных туристских маршрутов», приказа Ростуризма от 22.08.2022 № 375-Пр-22 «Об определении туристских маршрутов в качестве национальных туристских маршрутов» следует, что туристский продукт не может иметь статус «Национальный туристский маршрут», т.к. туристский продукт является услугой, а туристский маршрут (национальный туристский маршрут) – путем следования туристов.

Таким образом, из указанного проектируемого абзаца второго пункта 20 Порядка не представляется возможным определить какая заявка будет учитываться в приоритетном порядке при принятии решения о предоставлении субсидии, что в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 и подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», свидетельствует о наличии в проекте акта таких коррупциогенных факторах как широта дискреционных полномочий и юридико-лингвистическая неопределенность.

Кроме того в соответствии с абзацем третьим подпункта «а» пункта 4 Общих требований запрос предложений является одним из способов отбора, который проводится на основании предложений (заявок), направленных участниками отбора для участия в отборе, исходя из соответствия участника отбора категориям и (или) критериям отбора и очередности поступления предложений (заявок) на участие в отборе.

При этом Порядок (в проектируемой редакции) не предусматривает категории и (или) критерии отбора участников, связанные с использованием национального туристского продукта.

Следовательно, применение проектируемого абзаца второго пункта 20 Порядка будет создавать преимущество в праве на получении субсидии юридическим лицам, которые осуществляют деятельность на территории Томской области по формированию, продвижению и реализации туристского продукта в рамках национального туристского маршрута, ограничивая участников отбора, не использующих национальный туристский маршрут при осуществлении указанной деятельности.

Поэтому предлагаем Разработчику исключить в проекте акта указанное ограничение для субъектов предпринимательской деятельности, а также коррупциогенные факторы.

2. Действующей редакций подпункта 1 пункта 8 Порядка определено, что у участников отбора должна отсутствовать или может быть неисполненная обязанность по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, не превышающая 300 тысяч рублей.

При этом абзацем третьим подпункта «б» и абзацем вторым подпункта «в» подпункта 2 пункта 1 проекта акта предусмотрено внесение разных по содержанию изменений в указанный подпункт 1 пункта 8 Порядка.

Так в одном случае проектом акта предлагается в подпункте 1 пункта 8 Порядка слова «, не превышающая 300 тысяч рублей» исключить, а в другом случае подпункт 1 пункта 8 Порядка изложить в следующей редакции: «у участников отбора должна отсутствовать неисполненная обязанность по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;».

В этой связи предлагаем Разработчику исключить дублирование указанных положений проекта акта, т.к. в представленной редакции их правоприменение будет затруднительным для субъектов предпринимательской деятельности.

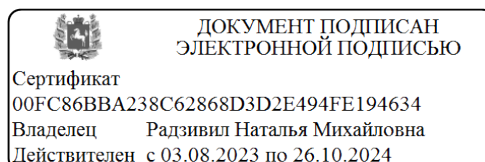
Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным.

Однако проект акта содержит положения, вводящие избыточные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о недостаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования. Проект акта нуждается в доработке с учетом вышеуказанных замечаний и направлении в Департамент для подготовки заключения повторно.

Начальник департамента



Н.М. Радзивил