

**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

29.05.2023 № 26-759

на № 10-0621 от 17.05.2023

И.о. начальника Департамента  
экономики Администрации  
Томской области

Матюсовой К.А.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка предоставления субсидий на обеспечение поддержки реализации общественных инициатив, направленных на развитие туристической инфраструктуры»

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 субсидий на обеспечение поддержки реализации общественных инициатив, направленных на развитие туристической инфраструктуры» (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.

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.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: высокая.

В соответствии с абзацем первым пункта 6-1 Порядка проведения ОРВ в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия оценка регулирующего воздействия проводится, начиная с этапа размещения уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования.



ТО-18281198

Обсуждение идеи (концепции) правового регулирования проводилось с 04.04.2023 по 12.04.2023. По результатам обсуждения предлагаемого правового регулирования согласно сводке предложений, подготовленной Разработчиком, помимо положительных мнений Томским региональным отделением Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» (далее – организация «Опора России») отмечено, что прямых рисков нет, но вероятны косвенные риски, связанные с невозможностью охвата предложенным правовым регулированием всех потенциально заинтересованных лиц (организаций). Во избежание данного риска, необходимо провести широкую информационную кампанию по популяризации данного правового регулирования (в случае его принятия), в том числе через общественные организации, такие как организация «ОПОРА РОССИИ» (данное предложение Разработчиком учтено).

Для реализации второго 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 14.04.2023 по 16.05.2023 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, Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Союз «МПО работодателей Томской области», Союз «Торгово-промышленная палата Томской области».

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступили замечания, предложения, мнения от всех уведомленных Разработчиком участников публичных консультаций. Однако замечания (предложения) были отражены Разработчиком в сводке предложений по проекту акта не в полном объеме, а именно не отражены:

- в пунктах 7.1, 7.3, 10.1, 10.2 письма Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области от 10.05.2023 № БИ-203;
- в пунктах 4, 7 ответов на вопросы, подготовленные Томским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;
- в подпунктах 1, 4 - 8 пункта 7, в пункте 10 письма Союза «Торгово-промышленная палата Томской области» от 27.04.2023 № 234.

В связи с этим предлагаем Разработчику отразить в сводке предложений по проекту акта не учтенные замечания (предложения), в том числе с указанием в наименовании столбца сводки предложения по проекту акта «Комментарии разработчика» причины отклонения замечания (предложения) в случае несогласия с ним.

### **Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование**

В пункте 1.5 сводного отчета Разработчик указал, что Томская область обладает значимым в масштабах Сибири туристско-рекреационным потенциалом. Наличие

разнообразных туристских ресурсов создает условия для многих видов туризма: культурно-познавательного, лечебно-рекреационного, делового и событийного, экологического, сельского, промышленного и др.

Основными проблемами развития сферы туризма и гостеприимства в Томской области являются относительно низкий уровень развития туристической инфраструктуры, недостаточная известность, разнообразие и качество регионального туристского продукта, что препятствует увеличению туристического потока.

В качестве причин возникновения проблемы и факторов, поддерживающих ее существование Разработчик в пункте 2.5 сводного отчета указал высокую стоимость проектов по улучшению туристической инфраструктуры, а в качестве причины невозможности решения проблемы участниками соответствующих отношений самостоятельно, без вмешательства государства - ограниченность средств на улучшение туристической инфраструктуры.

По мнению Разработчика в группу потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования входят юридические лица (за исключением некоммерческих организаций, являющихся государственными (муниципальными) учреждениями) и индивидуальные предприниматели в количестве не менее 2 единиц.

В качестве опыта решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации Разработчик в пункте 2.7 сводного отчета указал принятые нормативные правовые акты:

- постановление Правительства Мурманской области от 28.07.2022 № 599-ПП «Об оказании финансовой поддержки в форме субсидий субъектам туриндустрии Мурманской области»;

- постановление Правительства Республики Бурятия от 10.02.2023 № 72 «Об утверждении Порядка предоставления и расходования субсидий на осуществление поддержки реализации общественных инициатив, направленных на создание и (или) развитие пляжей на берегах рек, озер или иных водных объектов на территории Республики Бурятия в 2023 году»;

- постановление Правительства Калининградской области от 02.08.2022 № 408 «О предоставлении из областного бюджета грантов в форме субсидий в рамках реализации регионального проекта «Развитие туристической инфраструктуры (Калининградская область)» национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства»;

- постановление Администрации Костромской области от 22.08.2022 № 422-а «О порядке предоставления грантов в форме субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям на развитие внутреннего и въездного туризма в Костромской области»;

- постановление Правительства Приморского края от 26.07.2022 № 504-пп «О предоставлении в 2022 году субсидий из краевого бюджета юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях финансового обеспечения затрат на осуществление поддержки общественных инициатив, направленных на развитие туристической инфраструктуры и инфраструктуры туризма Приморского края».

### **Анализ предлагаемого правового регулирования**

Проектом акта утверждается Порядок предоставления субсидий на обеспечение поддержки реализации общественных инициатив, направленных на развитие туристической инфраструктуры (далее – Порядок предоставления субсидии), в соответствии с пунктом 4 которого субсидии предоставляются на финансовое обеспечение части затрат, связанных с реализацией проектов по созданию и (или) развитию пляжей на

берегах морей, рек, озер, водохранилищ или иных водных объектов на территории Томской области, по следующим направлениям:

1) обустройство пляжа в соответствии с требованиями национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 55698-2013 «Туристские услуги. Услуги пляжей. Общие требования», за исключением берегозащитных, противооползневых и других защитных мероприятий, а также мероприятий по очистке дна акватории;

2) приобретение оборудования, в том числе снаряжения, инвентаря, экипировки, товаров для отдыха, предназначенного для обеспечения туристской деятельности и расширения доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

3) обустройство детских и спортивных зон отдыха;

4) создание пунктов общественного питания (некапитальное строительство).

В пунктах 5, 8.4 сводного отчета Разработчик указал, что введение предлагаемого правового регулирования будет осуществляться в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Законом Томской области от 28 декабря 2022 года № 141-ОЗ «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». Соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации от 27.03.2023 № 139-09-2023-156 установлен общий объем бюджетных ассигнований, предусматриваемых в бюджете Томской области на финансовое обеспечение расходных обязательств, в размере 20 млн. 403, 7 тыс. рублей.

Федеральное финансирование осуществляется в рамках Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление поддержки реализации общественных инициатив, направленных на развитие туристической инфраструктуры к государственной программе Российской Федерации «Развитие туризма» (приложение № 5), утвержденной одноименным постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2021 № 2439.

Целью предлагаемого правового регулирования Разработчик в сводном отчете указал обеспечение поддержки реализации общественных инициатив, направленных на развитие туристической инфраструктуры (срок достижения цели - декабрь 2023 года).

В качестве индикатора достижения цели предлагаемого правового регулирования Разработчик определил создание или обустройство пляжа в соответствии с требованиями национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 55698-2013 «Туристские услуги. Услуги пляжей» не менее 2 единиц.

Однако данный индикатор оценивает достижение цели только по одному из четырех направлений предоставления субсидии, указанного в подпункте 1 пункта 4 Порядка предоставления субсидии, но не позволяет оценить степень достижения цели по направлениям, указанным в подпунктах 2-4 пункта 4 Порядка предоставления субсидии.

В этой связи предлагаем Разработчику доработать сводный отчет в части определения индикаторов достижения цели.

Между тем к проекту акта имеются следующие замечания:

1. Согласно пункту 8 Порядка предоставления субсидии категориями получателей субсидии являются юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальные предприниматели, прошедшие отбор в соответствии с пунктом 6 Порядка предоставления субсидии, которые должны соответствовать следующим критериям:

- зарегистрированы в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя на территории Томской области;

- осуществлять деятельность на территории Томской области не менее 6 месяцев (с даты регистрации) до даты проведения отбора.

Аналогичное по сути положение абзаца третьего пункта 8 Порядка предоставления субсидии об осуществлении деятельности на территории Томской области не менее 6 месяцев (с даты регистрации) до даты проведения отбора Разработчик продублировал в подпункте «з» пункта 13 Порядка предоставления субсидии, но уже в качестве требования к участнику отбора.

Между тем из Порядка предоставления субсидии не усматривается механизм, с помощью которого Разработчик сможет определить осуществлялась, либо не осуществлялась участником отбора деятельность на территории Томской области в обозначенный полугодовой период.

Кроме того исходя из формы справки о соответствии участника отбора требованиям Порядка предоставления субсидии (приложение № 4 к Порядку предоставления субсидии) участник отбора должен подтвердить, что он зарегистрирован и осуществляет деятельность на территории Российской Федерации (пункт 1 справки), а сведения о государственной регистрации внесены в Единый государственный реестр юридических лиц или Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей не позднее, чем за 6 месяцев до даты проведения отбора, что противоречит вышеуказанным положениям Порядка предоставления субсидии.

При этом согласно апелляционному определению Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.05.2017 № 34-АПГ17-1 был признан не действующим абзац первый пункта 1 статьи 2 Закона Мурманской области от 20 апреля 2009 года № 1082-01-ЗМО (ред. от 3 июня 2015 года) «О развитии сельского хозяйства Мурманской области» в части слов «зарегистрированные на территории Мурманской области» (в соответствии с указанным положением Закона сельскохозяйственными товаропроизводителями признавались организации, индивидуальные предприниматели, которые должны были быть зарегистрированные на территории Мурманской области). Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что установление не предусмотренного федеральным законодательством ограничения при предоставлении оказываемых с привлечением средств федерального бюджета мер государственной поддержки в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей, не зарегистрированных на территории Мурманской области, может расцениваться как государственные преференции иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим аналогичные виды деятельности, но имеющим регистрацию на территории данного субъекта Российской Федерации, которые предоставляются органами государственной власти Мурманской области с нарушением требований пункта 7 части 1 статьи 15, статей 19, 20 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также свидетельствовать о создании дискриминационных условий в указанной сфере (пункт 8 статьи 4, пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Следует также отметить, что в соответствии с пунктом 6 Порядка предоставления субсидии способом проведения отбора является конкурс, который проводится для определения получателя субсидии исходя из наилучших условий достижения результата, в целях достижения которого предоставляется субсидия. Для реализации указанного способа проведения отбора Разработчиком установлены критерии оценки заявок, в том числе определяющие опыт реализации проектов по созданию и (или) развитию пляжей на берегах морей, рек, озер, водохранилищ или иных водных объектов (пункты 7,8 критериев оценки заявок приложения № 5 к Порядку предоставления субсидии), а именно:

- наличие у участника отбора реализованных проектов по тематике заявленных мероприятий (отсутствие опыта в сфере деятельности и реализованных проектов - 0

баллов; опыт до 1 года или 1 реализованный проект - 1 балл; опыт 1-3 года или 1-3 реализованных проектов - 2 балла; опыт от 3 лет или более 3 реализованных проектов - 3 балла);

- соответствие опыта и компетенций команды проекта заявленной деятельности (команда без опыта и компетенций - 0 баллов; заявленные сотрудники обладают опытом и компетенциями - 1 балл).

Таким образом, отсутствие ограничения, указанного в подпункте «з» пункта 13 Порядка предоставления субсидии (осуществлении деятельности не менее 6 месяцев), не оказывает влияние на результат оценки проекта участника отбора.

В связи с этим указанное ограничение для субъектов предпринимательской деятельности является избыточным, поэтому предлагаем его исключить. Также при доработке проекта акта предлагаем учитывать вышеуказанное апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.05.2017 № 34-АПГ17-1.

2. Согласно подпункту 2 пункта 16 Порядка предоставления субсидии для участия в отборе заявитель (юридическое лицо) должен предоставить Разработчику копии учредительных документов (устава) с отметкой налогового органа о регистрации, заверенные подписью руководителя участника отбора или иного уполномоченного лица и печатью (при наличии) участника отбора.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 4, пунктом 1 статьи 7 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в Российской Федерации ведутся государственные реестры, содержащие соответственно сведения о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иные сведения о юридических лицах, об индивидуальных предпринимателях и соответствующие документы. Предоставление содержащихся в государственных реестрах сведений о конкретном юридическом лице или конкретном индивидуальном предпринимателе в форме электронного документа осуществляется бесплатно.

В этой связи предлагаем Разработчику обосновать обязанность заявителя по предоставлению копии учредительных документов (устава), указанных в подпункте 2 пункта 16 Порядка предоставления субсидии, с учетом предъявляемых к участнику отбора требований, либо исключить ее в целях недопущения избыточности предъявляемых к нему требований.

3. Согласно подпункту 4 пункта 16 Порядка предоставления субсидии для участия в отборе заявитель должен предоставить Разработчику реквизиты расчетного или корреспондентского счета участника отбора, открытого в учреждении Центрального банка Российской Федерации или кредитной организации, на который в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации подлежит перечислению субсидия, заверенные подписью руководителя участника отбора или уполномоченного им лица и печатью (при наличии) участника отбора.

Из содержания указанной нормы невозможно определить документ, который должен быть заверен подписью руководителя участника отбора или уполномоченного им лица и печатью (при наличии) участника отбора, что в соответствии с 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 таком коррупциогенном факторе как юридико-лингвистическая неопределенность, которую предлагаем Разработчику исключить.

4. Согласно подпункту 6 пункта 16 Порядка предоставления субсидии для участия в отборе заявитель должен предоставить Разработчику справку (выписку) по расчетному счету заявителя (далее - выписка), подтверждающую наличие собственных средств на реализацию проекта, в размере не менее 30 процентов объема запрашиваемой суммы субсидии. Выписка должна быть заверена кредитной организацией (оригинал) и выдана не ранее чем за 30 календарных дней до даты подачи заявки на участие в отборе либо сформирована заявителем на дату не ранее чем за 30 календарных дней до даты подачи заявки самостоятельно через электронную систему интернет-банкинга.

При этом в соответствии с подпунктом «б» пункта 12 Порядка предоставления субсидии дата начала подачи или окончания приема заявок участников отбора, которая не может быть ранее 30-го календарного дня, следующего за днем размещения объявления о проведении отбора.

Таким образом, после дня размещения объявления о проведении отбора участник отбора сможет предоставить Разработчику заверенный кредитной организацией оригинал выписки только через 30 календарных дней, что является избыточным ограничением для участника отбора (заявителя), так как срок окончания приема заявок может быть установлен Разработчиком на следующий день после окончания указанного 30-дневного срока в соответствии с вышеизложенным подпунктом «б» пункта 12 Порядка предоставления субсидии.

Также по вышеприведенному основанию является избыточным установленное Разработчиком ограничение, связанное с формированием выписки на дату, которая должна быть не ранее чем за 30 календарных дней до даты подачи заявки.

При этом указанная обязанность не соответствует предъявляемому в соответствии с подпунктом «и» пункта 13 Порядка предоставления субсидии к участнику отбора требованию по обеспечению софинансирования проекта, которому он должен соответствовать на дату подачи заявки.

Поэтому предлагаем Разработчику исключить указанные избыточные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности.

5. Согласно подпункту 12 пункта 16 Порядка предоставления субсидии для участия в отборе заявитель должен предоставить Разработчику копии правоустанавливающих документов на земельный участок, подтверждающих право собственности, право пожизненного владения, право постоянного пользования или право аренды (субаренды) на земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет, на срок не менее 5 лет или выписку из Единого государственного реестра недвижимости, содержащую сведения о правах отдельного лица на земельный участок, выданную на дату не ранее чем за 30 календарных дней до даты подачи заявки.

При этом из указанного положения следует, что заявитель может предоставить документ о праве собственности, постоянного пользования или аренды на любой земельный участок, в том числе территориально не связанный с пляжами.

Кроме того, отсутствие предъявляемых к участнику отбора требований, связанных с владением (пользованием, распоряжением) земельного участка, делает невозможным их документальное подтверждение, а соответственно обязанность по предоставлению субъектами предпринимательской деятельности копий указанных документов будет являться избыточной.

Исходя из изложенного, предлагаем Разработчику определить в Порядке предоставления субсидии требование к участнику отбора, которое связывает возникновение обязанности заявителя по предоставлению документов (либо их копий), указанных в подпункте 12 пункта 16 Порядка предоставления субсидии, либо исключить указанную обязанность.

6. В соответствии с подпунктом 1 пункта 53 Порядка предоставления субсидии подлежат возврату в областной бюджет субсидии, в том числе полученные с нарушением условий предоставления субсидии, установленных пунктом 44 Порядка предоставления субсидии.

При этом в пунктах 54, 55 Порядка предоставления субсидии Разработчиком указаны объемы возврата субсидии за нарушение конкретного условия предоставления субсидии, за исключением условия, предусмотренного подпунктом 3 пункта 44 Порядка предоставления субсидии, а именно: запрета приобретения получателями субсидий - юридическими лицами, а также иными юридическими лицами, получающими средства на основании договоров, заключенных с получателями субсидий, за счет полученных из бюджета Томской области средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации при закупке (поставке) высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также связанных с достижением результатов предоставления этих средств иных операций, определенных Порядком предоставления субсидии.

Также положения подпунктов 1 и 4 пункта 54 Порядка предоставления субсидии имеют внутреннее противоречие в части объема возврата субсидии (в одном случае субсидия должна возвращаться в полном объеме, в другом - в объеме нецелевого использования).

Предлагаем Разработчику устранить вышеуказанные неопределенности в проекте акта с целью исключения затруднения правоприменения его положений субъектами предпринимательской деятельности.

### **Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта**

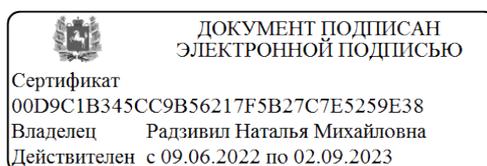
По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным.

Однако проект акта содержит положения, вводящие избыточные обязанности и 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, сводный отчет, сводка предложений по проекту акта нуждаются в доработке с учетом вышеуказанных замечаний и направлении в Департамент для подготовки заключения повторно.

Начальник департамента

Васёв Михаил Владимирович  
(382-2) 510-940, вн.1196  
vasev@tomsk.gov.ru



Н.М. Радзивил