

**АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

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

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634000
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: dep-pravo@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента
градостроительного развития
Томской области

Мухамеджанову Т.Б.

19.06.2025 № 26-867

на № 91-1728 от 28.05.2025

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта
постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в
постановление Администрации Томской области
от 29.07.2016 № 263а»

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 29.07.2016 № 263а» (далее - проект акта), разработанный Департаментом градостроительного развития Томской области (далее также – 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 9 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 11.07.2024 № 272а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области и экспертизе нормативных правовых актов Томской области» (далее – Порядок проведения ОРВ), процедура проведения оценки регулирующего воздействия состоит из следующих этапов:

- 1) обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования;
- 2) разработка проекта акта, формирование сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) и проведение публичных консультаций;
- 3) подготовка заключения об оценке регулирующего воздействия.

Пунктом 10 Порядка проведения ОРВ определено, что решение о проведении оценки регулирующего воздействия на этапе обсуждения идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования принимает разработчик.

Согласно пункту 1.3 сводного отчета обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования не проводилось.

Для реализации второго этапа процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком был разработан проект акта и сформирован сводный отчет. В период с 22.04.2025 по 07.05.2025 были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников 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, согласно сводке предложений по проекту акта, уведомил о начале публичных консультаций Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Союз «Торгово-промышленная палата Томской области», Ассоциацию рестораторов Томской области, ООО «ГАЗОИЛ ТОМСК», ООО «БУШ», ООО «Яндекс», ИП Данченко И.С.

По результатам публичных консультаций поступили замечания и предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, которые были отражены в сводке предложений по проекту акта, размещенной на Портале ОРВ.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

В качестве проблемы, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, Разработчик в пункте 2.1 сводного отчета указал, что с соответствии с подпунктом 7 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации основным принципом земельного законодательства является платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом, согласно постановлению Администрации Томской области от 29.07.2016 № 263а «Об утверждении Порядка и условий размещения отдельных видов объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута, на территории Томской области» (далее – постановление № 263а) размещение объектов, указанных в Перечне видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 (далее – Перечень) осуществляется на основании разрешений на использование земель, выданных уполномоченными органами на безвозмездной основе. Кроме того, нормы постановления № 263а не регламентируют срок (период), на который выдается указанное разрешение.

В качестве негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы, Разработчик в пункте 2.2 сводного отчета указал недополучение местными бюджетами доходов.

Согласно пункту 5 сводного отчета в группу потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования входят лица, обратившиеся в уполномоченный орган с заявлением о размещении объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута на территории Томской области.

В качестве опыта решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации Разработчик в пункте 2.5 сводного отчета указал, что в некоторых субъектах Российской Федерации (Новосибирская, Тюменская, Кировская, Кемеровская, Омская, Ульяновская, Челябинская области, Республика Калмыкия) размещение объектов осуществляется на платной основе, а также определен срок для размещения таких объектов, указанных в Перечне.

При этом в пункте 11 сводного отчета «Сведения, касающиеся оценки воздействия правового регулирования на состояние конкуренции» Разработчик указал, что «непринятие проекта закона сохраняет неравные условия для субъектов предпринимательства, осуществляющих деятельность в субъектах Российской Федерации, где приняты аналогичные правовые акты». Предлагаем Разработчику скорректировать указанный пункт сводного отчета.

Анализ предлагаемого правового регулирования

Проектом акта вносятся изменения в Порядок и условия размещения отдельных видов объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута на территории Томской области, утвержденные постановлением 263а (далее – Порядок).

Проектом акта предлагается установить, что размещение объектов, указанных в пунктах 19, 22 - 25, 32 Перечня, осуществляется за плату. В случае, если размещение объектов осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, плата не взимается.

К объектам, указанным в пунктах 19, 22 - 25, 32 Перечня, относятся:

- нестационарные объекты для оказания услуг общественного питания (сезонные (летние) кафе предприятий общественного питания), бытовых услуг, нестационарные объекты для организации обслуживания зон отдыха населения, в том числе на пляжных территориях в прибрежных защитных полосах водных объектов (теневые навесы, аэрации, солярии, кабинки для переодевания, душевые кабинки, временные павильоны и киоски, туалеты, питьевые фонтанчики и другое оборудование, в том числе для санитарной очистки территории, пункты проката инвентаря, медицинские пункты первой помощи, площадки или поляны для пикников, танцевальные, спортивные и детские игровые площадки и городки), за исключением расположенных на землях лесного фонда указанных нестационарных объектов;

- пункты и места приема (сбора) вторичного сырья и вторичных ресурсов, для размещения которых не требуется разрешения на строительство;

- передвижные цирки, передвижные зоопарки и передвижные луна-парки;

- сезонные аттракционы, палатки и лотки, размещаемые в целях организации ярмарок, на которых в том числе осуществляется реализация продуктов питания и

сельскохозяйственной продукции, за исключением расположенных на землях лесного фонда указанных аттракционов, палаток и лотков;

- временные сооружения и (или) временные конструкции, предназначенные для организации стоянки и (или) хранения (нахождения) велосипедов, средств индивидуальной мобильности, различного спортивного инвентаря в пределах таких сооружений и (или) конструкций, для размещения которых не требуется разрешения на строительство;

- площадки для размещения автомобильных заправочных станций сжиженным природным газом (контейнерных, модульных, передвижных автомобильных газовых заправщиков, модулей разгрузки емкостей с транспортными резервуарами) и оборудования, позволяющего осуществлять заправку транспортных средств сжиженным природным газом с таких объектов, а также некапитальных сооружений (мобильные комплексы производственного быта, офисы продаж) с целью обеспечения потребностей служб эксплуатации указанных объектов, для размещения которых не требуется разрешения на строительство.

В соответствии с проектом акта разрешение указанных объектов предлагается выдавать физическим лицам, индивидуальным предпринимателям или юридическим лицам (кроме органов государственной власти, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, учредителем которых является Томская область или муниципальное образование Томской области) по результатам торгов, проводимых в форме аукциона по продаже права на размещение объектов.

Проектом акта устанавливается формула определения начальной цены аукциона по продаже права на размещение объектов, а также Порядок организации и проведения аукциона по продаже права на размещение объектов.

Кроме того проектом акта расширен перечень оснований для принятия решения об отказе в выдаче разрешения на использование земель, а также внесены другие изменения в Порядок.

Согласно подпункту 11 пункта 1 проекта акта (проектируемому абзацу седьмому пункта 17 Порядка) объекты, размещение которых на дату вступления в силу настоящего постановления осуществляется на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, на основании ранее выданных и действующих на момент вступления в силу настоящего постановления разрешений, устанавливающих право на использование таких земель, земельных участков, частей земельных участков, эксплуатируются до досрочного прекращения действия разрешений или в течение 5 лет со дня вступления в силу настоящего постановления на безвозмездной основе (при отсутствии иных оснований для прекращения действия разрешений, указанных в подпунктах 2 – 5 пункта 17 Порядка).

В качестве цели предлагаемого правового регулирования Разработчик в пункте 3 сводного отчета указал «размещение объектов в соответствии с постановлением № 263а осуществляется на платной основе. Кроме того, регламентирован срок (период), на который выдается разрешение.».

Однако в пункте 10 сводного отчета «Определение индикаторов для оценки достижения цели (целей) предлагаемого правового регулирования» выделена цель предлагаемого правового регулирования, отличная от цели, указанной в пункте 3 сводного отчета (несмотря на то, что они должны быть идентичны между собой), а именно: размещение объектов, предусмотренных Перечнем на землях или земельных участках находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо на земельных участках, государственная собственность на которые

не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута, на территории Томской области на платной основе с установлением предельного срока, на который выдается разрешение.

Кроме того, в качестве индикатора достижения цели предлагаемого правового регулирования (далее – индикатор) Разработчик в пункте 10 сводного отчета указал размер дохода, поступившего в бюджет, но не указал целевое значение индикатора.

В этой связи, предлагаем Разработчику доработать сводный отчет, исключив в нем внутренние противоречия пунктов 3 и 10 сводного отчета, а также указав целевое значение индикатора.

Согласно пункту 7 сводного отчета принятие проекта акта не повлечет дополнительных расходов областного бюджета.

Согласно пункту 12.1 сводного отчета предполагаемая дата вступления в силу нормативного правового акта Томской области - 01.09.2026, что противоречит пункту 2 проекта акта, согласно которому постановление вступает в силу со дня его официального опубликования. В этой связи, предлагаем Разработчику доработать сводный отчет, исключив противоречия указанных положений сводного отчета и проекта акта.

К проекту акта имеются следующие замечания.

1. Абзацем первым пункта 2 Порядка введено сокращение слов «разрешения на использование земель», которые в дальнейшем по тексту Порядка именуются как «разрешение».

Однако указанное сокращение слов не учитывается Разработчиком в абзаце третьем подпункта 1 пункта 1 проекта акта (проектируемый подпункт 2-2 Порядка), в абзаце втором подпункта 5 пункта 1 проекта акта (проектируемый подпункт 2-2 Порядка), в абзаце втором подпункта 9 пункта 1 проекта акта (проектируемый подпункт 15-2 Порядка).

В этой связи предлагаем Разработчику доработать указанные положения проекта акта, так как в проектируемой редакции постановления № 263а их правоприменение будет затруднительным для субъектов предпринимательской деятельности.

2. Проектируемым пунктом 2-3 Порядка (абзац четвертый подпункта 1 пункта 1 проекта акта), предлагается установить формулу определения начальной цены аукциона по продаже права на размещение объектов, указанных в проектируемом пункте 2-1 Порядка (далее – формула, начальная цена аукциона), согласно которой:

$P = U_{КС} \times P_{л} \times K_{д} \times B / 360 \times H_{з}$, где:

P – размер платы за использование земель (руб./день);

$U_{КС}$ – средний уровень кадастровой стоимости 1 кв. м земель, утвержденный уполномоченным исполнительным органом государственной власти Томской области в сфере государственной кадастровой оценки, в разрезе групп (сегментов) видов разрешенного использования;

$P_{л}$ – площадь земель, на территории которых планируется размещение объекта (кв.м);

$K_{д}$ – коэффициент детализации;

B – общая продолжительность срока использования земель, которая приравнивается к сроку действия разрешения (календарные дни);

$H_{з}$ – ставка земельного налога, установленная муниципальными образованиями Томской области и определяемая в зависимости от вида размещаемого объекта.

Коэффициент детализации ($K_{д}$) Разработчик предлагает принять равным 1 (единице) для земель, земельных участков, которые находятся в собственности Томской области, и если иное не установлено органами местного самоуправления, для земель, земельных участков, распоряжение которыми

осуществляют органы местного самоуправления. Минимальное значение коэффициента детализации (Кд), устанавливаемое правовым актом органа местного самоуправления, не может быть меньше 0,5, а его максимальное значение не может быть больше 25.

При этом обоснования предлагаемой минимальной и максимальной величины коэффициента детализации (Кд) Разработчиком не представлено.

В проектируемом абзаце девятом пункта 2-3 Порядка Разработчик указал, что до даты утверждения органами местного самоуправления коэффициента детализации (Кд) он признается равным 1.

Вместе с тем из текста проекта акта и сводного отчета отсутствует понимание принципа установления коэффициента детализации (Кд) – его значение будет единым для всех земельных участков муниципального образования, на территории которых планируется размещение объектов, либо значение данного коэффициента будет устанавливаться органами местного самоуправления по каждому земельному участку, объекту индивидуально (от 0,5 до 25), при этом размер платы за использование равноценных земельных участков во втором варианте может существенно различаться.

Так, например, в муниципальном образовании «Город Томск» при применении коэффициента детализации (Кд) равным от 0,5 до 25 при прочих равных условиях (УКС 4 сегмент - 9361,71 руб./кв.м.; Пл – 120 кв.м.; В – 153 дня; Нз – 0,0015) начальная цена аукциона для объектов, указанных в пункте 19 Перечня (нестационарные объекты для оказания услуг общественного питания, бытовых услуг, нестационарные объекты для организации обслуживания зон отдыха населения), составит от 358,09 руб./день до 17 тыс. 904,27 руб./день соответственно.

Таким образом, предлагаемое правовое регулирование не содержит механизма определения значения коэффициента детализации (Кд) органами местного самоуправления (критерии, принципы установления значения коэффициента детализации (Кд)), что может способствовать возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

При этом пятидесятикратная разница между минимальным и максимальным значением коэффициента детализации (Кд) обесценивают значение других составляющих формулы (УКС, Пл, В, Нз).

Кроме того в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 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» вышеуказанная проектируемая норма содержит коррупциогенный фактор – широта дискреционных полномочий, выразившийся в отсутствии или неопределенности условий или оснований принятия решения об установлении значения коэффициента детализации (Кд).

С целью исключения положений проекта, содержащих коррупциогенный фактор, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, предлагаем Разработчику определить критерии установления органами местного самоуправления значений коэффициента детализации (Кд), а также сократить максимальное значение коэффициента детализации (Кд) с 25 до 2, либо обосновать необходимость сохранения его максимального значения равным 25.

3. Согласно подпунктам 1 и 2 пункта 5 проектируемого Порядка организации и проведения аукциона по продаже права на размещение объектов, перечень которых утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов»

(далее – Порядок организации и проведения аукциона) извещение о проведении аукциона должно содержать сведения:

- об организаторе аукциона;
- об уполномоченном органе.

При этом в соответствии с пунктом 2 Порядка организации и проведения аукциона организатором аукциона выступает уполномоченный орган.

В этой связи предлагаем Разработчику исключить противоречия указанных положений проекта акта с целью исключения затруднений в их правоприменении для субъектов предпринимательской деятельности.

Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

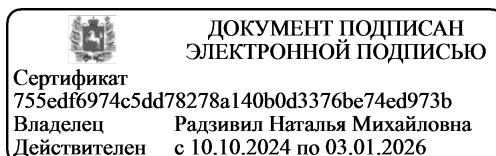
По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным.

Однако проект акта содержит положения, которые могут способствовать возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

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

Кроме того, предлагаем Разработчику согласовать проект акта с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Томской области» и направить в Департамент ее позицию.

Начальник департамента



Н.М. Радзивил