

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: dep-pravo@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента
инвестиционной и промышленной
политики Томской области

Бородулину Г.А.

26.03.2026 № 26-323

на № 20-0279 от 04.03.2026

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта

Закона Томской области «О внесении изменений в статьи 2 и 14 Закона Томской области «Об инвестиционной политике и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области»

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 Закона Томской области «О внесении изменений в статьи 2 и 14 Закона Томской области «Об инвестиционной политике и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области» (далее - проект акта, законопроект), разработанный Департаментом инвестиционной и промышленной политики 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 9 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, установленного 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 и проведение публичных консультаций;
- 3) подготовка заключения.

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 13.02.2026 по 27.02.2026 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, Союз «Торгово-промышленная палата Томской области», Союз «МПО работодателей Томской области», Контрольно-счетную палату Томской области, Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», АО «Томский электромеханический завод им. В.В. Вахрушева», АО «ТГОК «Ильменит», АО «НПФ «Микран».

По результатам публичных консультаций поступили замечания и предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области (частично учтены), Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» (не учтены).

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 в настоящее время в рамках реализации инвестиционных проектов на территории региона инвесторы вправе обратиться за предоставлением нескольких форм государственной поддержки, предусмотренных Законом Томской области от 10 ноября 2025 года № 106-ОЗ «Об инвестиционной политике и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области» (далее - Закон № 106-ОЗ). Поскольку данные меры государственной поддержки предоставляются различными исполнительными органами Томской области, может сложиться ситуация, когда размер государственной поддержки, оказанной из областного бюджета в различных формах, превышает размер налогов, уплаченных в областной бюджет от реализации проекта. Тем самым будет нарушен принцип эффективности использования бюджетных средств, предусмотренный статьями 28 и 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того Разработчик в сводном отчете указал, что в рамках принятия Закона № 106-ОЗ Контрольно-счетной палатой Томской области представлена позиция о необходимости дополнения Закона № 106-ОЗ нормой, предусматривающей применение мер ответственности к инвестору в виде возврата в областной бюджет положительной

разницы между суммой оказанной государственной поддержки и суммой налогов, уплаченных инвестором за период реализации проекта. Соответствующее протокольное поручение также дано 30 октября 2025 года в рамках 47-ого собрания Законодательной Думой Томской области.

Также согласно пункту 2.1 сводного отчета в настоящее время в рамках рассмотрения заявки инвестора на предоставление государственной поддержки в формах налоговых льгот и субсидий Разработчиком осуществляется оценка бюджетного эффекта на основании информации из бизнес-плана инвестиционного проекта. В случае оказания господдержки в вышеуказанных формах с инвестором заключается соглашение, предусматривающее обязательства по достижению показателей реализации инвестиционного проекта, в том числе в части объема уплаченных налогов. Вместе с тем, при получении инвестором в дальнейшем иных мер государственной поддержки бюджетный эффект от реализации инвестиционного проекта может измениться и стать отрицательным.

Таким образом, по мнению Разработчика, принятие законопроекта будет направлено на повышение ответственности инвестора за оказанные меры государственной поддержки по инвестиционному проекту в части объема уплаченных налогов, что в свою очередь будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств.

В качестве негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы, Разработчик в пункте 2.2 сводного отчета указал, что неурегулированность данной проблемы может привести к излишнему отвлечению средств областного бюджета на реализации одних и тех же проектов, а также неэффективному использованию бюджетных средств.

Кроме того в пункте 4.2 сводного отчета Разработчиком указан альтернативный вариант решения проблемы - введение запрета на предоставление нескольких видов государственной поддержки в рамках реализации одного инвестиционного проекта («один проект - одна мера поддержки»). Однако по мнению Разработчика выбранный способ предлагаемого решения проблемы является предпочтительным, так как альтернативный вариант ее решения негативно скажется на инвестиционном климате Томской области, а также затруднит реализацию крупных инвестиционных проектов, предполагающих предоставление ряда мер государственной поддержки и имеющих высокую бюджетную эффективность (пункт 4.3 сводного отчета).

Согласно пункту 5 сводного отчета в группу потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования входят инвесторы, реализующие инвестиционные проекты в регионе (в количественном составе в сводном отчете указаны 14 инвесторов в 2026 году, прошедших отбор и получающих один из следующих видов региональной государственной поддержки: налоговая льгота, льгота по аренде государственного имущества, субсидия и (или) бюджетные инвестиции (не менее 10 в 2027 году, не менее 5 в 2028 году).

В качестве опыта решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации Разработчик в пункте 2.5 сводного отчета указал Закон Новосибирской области от 29 июня 2016 года № 75-ОЗ «Об отдельных вопросах государственного регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области» (статья 9).

Анализ предлагаемого правового регулирования

Проектом акта предлагается внести изменения в статью 2 Закона № 106-ОЗ, с целью дополнительного введения следующих понятий:

- бюджетная эффективность инвестиционного проекта – положительная суммовая разница между суммой налоговых и неналоговых доходов, поступивших за период реализации инвестиционного проекта в областной бюджет от инвестора, и суммой государственной поддержки, полученной инвестором из областного бюджета, в том числе в виде субсидий, льгот, бюджетных инвестиций, в соответствии с Законом № 106-ОЗ;

- период реализации инвестиционного проекта – временной период, в течение которого инвестором осуществлялась реализация инвестиционного проекта, начиная с года начала реализации инвестиционного проекта, до года окончания реализации инвестиционного проекта включительно.

При этом Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области (письмо от 20.02.2026 № БИ-111) предложил не использовать понятие «бюджетная эффективность инвестиционного проекта», так как оно созвучно с понятием, содержащимся в принципе эффективности использования бюджетных средств, установленным статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а использовать понятие с другим наименованием (например, «региональная налоговая отдача инвестиционного проекта»).

Вместе с тем Департамент считает целесообразнее использовать предложенную Разработчиком понятие «бюджетная эффективность инвестиционного проекта», так как она применяется в распоряжении Губернатора Томской области от 04.06.2007 № 294-р «Об утверждении Порядка проведения экспертизы и методики оценки эффективности инвестиционных проектов» (далее – распоряжение № 294-р).

Так абзацем шестым пункта 2.5 «Бюджетная эффективность инвестиционного проекта» Порядка проведения экспертизы инвестиционных проектов, заявленных субъектами инвестиционной деятельности на получение государственной поддержки за счет средств областного бюджета, утвержденного распоряжением № 294-р, предусмотрено, что инвестиционный проект признается соответствующим критерию бюджетной эффективности в случае, если значение доходов областного бюджета, связанных с реализацией инвестиционного проекта, превышает совокупный объем государственной поддержки, предоставляемой за счет средств областного бюджета за весь период реализации инвестиционного проекта.

Помимо расширения понятийного аппарата проектируемой частью 5 статьи 14 Закона № 106-ОЗ Разработчик предлагает в рамках мониторинга эффективности предоставления мер государственной поддержки инвестиционной деятельности в Томской области (далее - Мониторинг) проводить оценку бюджетной эффективности инвестиционного проекта, при реализации которого инвестору предоставлялись следующие меры государственной поддержки, предусмотренные пунктами 1, 3 - 5 части 2 статьи 8 Закона № 106-ОЗ. Указанные положения Закона № 106-ОЗ предусматривают:

- предоставление льгот по налогам и изменение сроков уплаты налогов в части, зачисляемой в областной бюджет;

- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям в целях возмещения затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением табачной и алкогольной продукции, кроме алкогольной продукции, предназначенной для экспортных поставок, винограда, винодельческой продукции,

произведенной из указанного винограда: вин, игристых вин (шампанских), ликерных вин с защищенным географическим указанием, с защищенным наименованием места происхождения (специальных вин), виноматериалов, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации), выполнением работ, оказанием услуг в рамках реализации инвестиционных проектов (далее - субсидии);

- предоставление льгот по аренде имущества, находящегося в государственной собственности Томской области и необходимого для реализации инвестиционных проектов;

- предоставление бюджетных инвестиций.

Также Разработчик предлагает ввести новую обязанность в отношении субъекта инвестиционной деятельности, связанную с возвратом полученной государственной поддержки. Так, согласно проектируемой части 5 статьи 14 Закона № 106-ОЗ, в случае, если по окончании реализации инвестиционного проекта Разработчиком выявлено отсутствие бюджетной эффективности инвестиционного проекта, Разработчик направляет инвестору уведомление о необходимости осуществления возврата средств в объеме, определяемом как разница между суммой государственной поддержки, предусмотренной пунктами 1, 3 - 5 части 2 статьи 8 Закона № 106-ОЗ, полученной инвестором из областного бюджета, и суммой налоговых и неналоговых доходов, поступивших за период реализации инвестиционного проекта в областной бюджет от инвестора, не позднее 30 дней со дня направления указанного уведомления. В случае неполучения от инвестора возврата средств в указанный срок Разработчик принимает меры для их взыскания в судебном порядке.

В качестве целей предлагаемого правового регулирования Разработчик в пункте 3 сводного отчета указал:

- повышение эффективности использования бюджетных средств (далее -цель 1);

- повышение ответственности инвестора за оказанные меры государственной поддержки по инвестиционному проекту в части объема уплаченных налогов (далее -цель 2).

Однако в пункте 10 сводного отчета «Определение индикаторов для оценки достижения цели (целей) предлагаемого правового регулирования» выделена цель 2 предлагаемого правового регулирования, отличная от цели 2, указанной в пункте 3 сводного отчета (несмотря на то, что они должны быть идентичны между собой), а именно: повышение ответственности инвестора за достижение показателя по объему доходов областного бюджета от реализации инвестиционного проекта, указанных в бизнес-плане инвестиционного проекта.

В этой связи, предлагаем Разработчику доработать сводный отчет, исключив в нем внутренние противоречия пунктов 3 и 10 сводного отчета.

В качестве индикаторов достижения цели предлагаемого правового регулирования в пункте 10 сводного отчета указано:

- для цели 1 – сокращение количества инвестиционных проектов, в рамках реализации которых господдержка одновременно предоставляются в нескольких формах (налоговая льгота, льгота по аренде государственного имущества, субсидия, бюджетные инвестиции) (текущее значение индикатора 2024 год – 7 проектов, 2025 год – 1 проектов; целевое значение индикатора в 2026 году – 1 проект, 2027 – 1 проект, 2028 – 1 проект).

- для цели 2 – увеличение количества инвестиционных проектов, получающих государственную поддержку, в рамках которых достигнуты плановые показатели по

объему доходов областного бюджета (текущее значение индикатора 2024 год - 11 из 13 проектов, 2025 год - 14 из 17 проектов; целевое значение индикатора в 2026 году – не менее 15 из 16 проектов, 2027 - не менее 10 из 11 проектов, 2028 – не менее 6 из 7 проектов).

По мнению Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области в случае принятия проекта акта существует риск отказа инвесторов от реализации инвестиционных проектов – «некоторые компании могут отказаться от участия в программах господдержки из-за риска не оправдать ожиданий и обязанности возвращать средства».

По мнению Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» (далее – Опора России) (письмо от 27.02.2026 № 1) предлагаемая мера поддержки не поможет достижению целей, на которых она направлена. Итог сводится не к результату деятельности предпринимателя, достигнутому с помощью полученных мер поддержки, а лишь на обязательство заплатить налоги и сборы за рабочее место, не оставляя денежных средств на развитие бизнеса (закуп оборудования, товара для оборота, например). Представленная редакция законопроекта не актуальна реалиям сегодняшнего дня, не является действительно поддержкой той категории потенциальных участников программы, на которую направлена. При существующих условиях (ставка МРОТ, налоги и взносы с заработной платы) мера поддержки является не поддерживающей, а кабальной для начинающих предпринимателей.

Опорой России приведен расчет действия мер поддержки на примере программы «Первый шаг» - размер субсидии 700 000 руб. По условиям конкурса (финансовая составляющая): софинансирование со стороны получателя субсидии – не менее 20 %, создание рабочего места с коэффициентом МРОТ 1,2. Предоставляется начинающим предпринимателям, зарегистрировавшим бизнес не более 2-х лет назад.

Дополнительные затраты, которые ложатся на проект:

Величина МРОТ - 27 093 руб. (1 января 2026 года).

МРОТ с учетом районная коэффициента 30% - 35 220,90 руб.

МРОТ с учетом районная коэффициента 30% x коэффициент. 1,2 - 42 265,08 руб.

Отчисления от Фонда оплаты труда 30,2% (42 265,08 руб. x 0,302) - 12 764,05 руб.

Содержание 1 работника в месяц (42 265,08 руб. + 12 764,05 руб.) - 55 029,13 руб.

Содержание 1 работника в год (55 029,13 руб. x 12) - 660 349,56 руб.

Софинансирование со стороны получателя субсидии 20% (700 тыс. руб. x 20/80) - 175 000 руб.

Итого затраты (660 349,56 + 175 000 руб.) - 835 349,56 руб./год.

Эффект от предлагаемой субсидии:

700 000 руб. – 835 349,56 руб. = - 135 349,56 руб.

Таким образом, по мнению Опоры России, «не получая такую поддержку, предприниматель не рассчитывает на указанную сумму и ведет бизнес, исходя из реальной окупаемости. Получив денежные средства по программе и рассчитывая на них как на «дополнительные» средства, но не вложив их в средства производства (поскольку на вложение ничего не остается после), он не получает дополнительный рост, а лишь – убыток (не совсем корректно, так как необходимо рассчитывать каждый случай) и отрицательный денежный поток. Для начинающих предпринимателей, зарегистрированных не более 2-х лет назад, это не является поддержкой. Такая мера была бы поддержкой для того предпринимателя, у которого есть бизнес и опыт, и ему необходимо увеличить мощности (докупить станок, например), он умеет просчитать и

понимает, как с этим работать. Но в таком случае мера поддержки изначально предполагает, что вместо действительно новых, начинающих предпринимателей будут от них регистрироваться и заходить в программу «подставные» лица, зарегистрировавшие бизнес именно в целях получения субсидии, но не ведения бизнеса реально лицом, получившим субсидию. Что ведет к использованию «схем» для получения денег из бюджета и формирует неверный смысл этих правоотношений.»

Вместе с тем по мнению Департамента приведенный Опорой России расчет учитывает только затраты на оплату труда и траты на софинансирование со стороны получателя субсидии (без учета налоговых отчислений), но не учитывает полученный инвестором доход от увеличения количества рабочих мест, который должен покрывать понесенные инвестором затраты.

Кроме того, по мнению Департамента законопроект не устанавливает новую и не изменяет действующую форму государственной поддержки, предусмотренную частью 2 статьи 8 Закона № 106-ОЗ, а исходя из пункта 4.1 сводного отчета законопроект создает правовую основу для оценки и повышение эффективности использования бюджетных средств, а также для повышения ответственности инвестора за оказанные меры государственной поддержки по инвестиционному проекту в части объема уплаченных налогов.

Согласно пункту 7 сводного отчета принятие проекта акта не приведет к дополнительным расходам областного бюджета.

При этом к проекту акта имеются следующие замечания.

1. В проектируемой части 5 статьи 14 Закона № 106-ОЗ в рамках регулирования отношений, связанных с оценкой бюджетной эффективности инвестиционного проекта, конкретизируются меры государственной поддержки, оказанные инвестору, путем указания ссылок на положения Закона № 106-ОЗ, содержащих их описание, а именно: «меры государственной поддержки, предусмотренные пунктами 1, 3 - 5 части 2 статьи 8 Закона № 106-ОЗ».

Однако в определении понятия «бюджетная эффективность инвестиционного проекта» (проектируемый пункту 3 части 1 статьи 2 Закона № 106-ОЗ) вместо ссылок на положения Закона № 106-ОЗ, содержащих описание форм государственной поддержки, Разработчик указал: «суммой государственной поддержки, полученной инвестором из областного бюджета, в том числе в виде субсидий, льгот, бюджетных инвестиций, в соответствии с Законом № 106-ОЗ».

С целью исключения затруднений в правоприменении проектируемых норм субъектами инвестиционной деятельности предлагаем Разработчику в проектируемом пункте 3 части 1 статьи 2 Закона № 106-ОЗ конкретизировать формы государственной поддержки путем указания ссылок на соответствующие пункты части 2 статьи 8 Закона № 106-ОЗ.

2. Проектируемой частью 5 статьи 14 Закона № 106-ОЗ предлагается регламентировать отношения, связанные с возвратом инвестором полученной государственной поддержки при отсутствии бюджетной эффективности инвестиционного проекта, включая сроки направления уведомления о необходимости возврата государственной поддержки, ее размера, принимаемых Разработчиком мер в случае неполучения от инвестора возврата полученной государственной поддержки.

При этом рассматриваемый механизм возврата бюджетных средств, содержащийся в законопроекте, не регламентирует иные процедурные вопросы, в том числе связанные со сроком направления Разработчиком уведомления о необходимости возврата полученных инвестором средств, досудебными процедурами урегулирования

разногласий по сумме возврата средств (предложение Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области), форс-мажорными обстоятельствами.

Также необходимо учитывать замечания Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, который считает, что законопроект не содержит порядок определения суммы налоговых и неналоговых доходов, поступивших за период реализации инвестиционного проекта в областной бюджет от инвестора. Кроме того при недостижении инвестором бюджетной эффективности инвестиционного проекта у инвестора могут возникнуть финансовые затруднения при единовременном возврате сумм средств государственной поддержки.

Таким образом размер, условия и порядок возврата государственной поддержки, полученной инвестором, предлагаем регулировать подзаконным актом, при этом в Законе № 106-ОЗ Разработчику необходимо предусмотреть отсылочную норму в отношении указанного подзаконного акта.

Кроме того, исходя из положений пункта 4 части 3 статьи 5, части 3 статьи 8 Закона № 106-ОЗ, предоставление конкретных мер государственной поддержки инвестиционной деятельности, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, осуществляется на основании инвестиционного соглашения, заключаемого между Администрацией Томской области и инвестором.

Так, согласно постановлению Администрации Томской области от 26.08.2014 № 308а «О Порядке рассмотрения заявления о предоставлении государственной поддержки в форме дополнительных налоговых льгот субъектам инвестиционной деятельности и критериях отбора инвесторов, имеющих право на получение дополнительных налоговых льгот» форма инвестиционного соглашения (пункт 5.2) предусматривает обязанность инвестора по достижению показателей реализации инвестиционного проекта (среднемесячная начисленная заработная плата в организации, количество созданных рабочих мест по проекту и другие показатели).

Однако вводимая законопроектом обязанность инвестора по возврату полученной государственной поддержки не корреспондирует (отсутствует взаимосвязь) с требованием Закона № 106-ОЗ (законопроекта) о необходимости закрепления в инвестиционном соглашении обязательств инвестора по соблюдению бюджетной эффективности инвестиционного проекта и возврату полученной государственной поддержки, в случае выявления Разработчиком отсутствия бюджетной эффективности инвестиционного проекта.

Отсутствие в инвестиционном соглашении указанных обязательств создаст правовую коллизию с положениями Закона № 106-ОЗ (в предложенной Разработчиком редакции) и будет способствовать возникновению необоснованных (непредвиденных) расходов субъектов инвестиционной деятельности.

Кроме того, по мнению Департамента, отсутствие бюджетной эффективности инвестиционного проекта является основанием для прекращения государственной поддержки инвестиционной деятельности, соответственно Разработчику необходимо предусмотреть внесение изменений в статью 13 Закон № 106-ОЗ, устанавливающую основания прекращения государственной поддержки инвестиционной деятельности.

Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

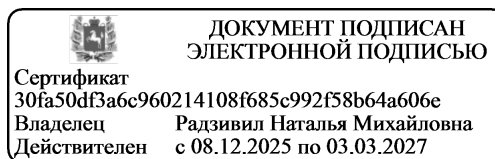
По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным.

Проект акта не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов областного бюджета, ограничению конкуренции.

Однако проект акта содержит положения, способствующие возникновению необоснованных (непредвиденных) расходов субъектов инвестиционной деятельности.

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

Начальник департамента



Н.М. Радзивил