

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

26.12.2019 № 26-1706

на № _____ от _____

Начальнику Департамента
транспорта, дорожной деятельности
и связи Томской области

Ю.И.Баеву

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об экспертизе постановления Администрации Томской области от 16.08.2018 № 325а «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение части затрат перевозчикам, осуществляющим авиапассажирские перевозки на внутриобластном маршруте Томской области «Томск - Стрежевой - Томск»

В соответствии с Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в 2019 году, утвержденным распоряжением Администрации Томской области от 25.01.2019 № 25-ра (далее – План экспертизы), Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент) на основании Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, 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», провел экспертизу постановления Администрации Томской области от 16.08.2018 № 325а «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение части затрат перевозчикам, осуществляющим авиапассажирские перевозки на внутриобластном маршруте Томской области «Томск - Стрежевой - Томск» (Собрание законодательства Томской области, 31.08.2018, № 8/2(201) (далее – Постановление № 325а), разработанного Департаментом транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области (далее – Разработчик), в целях выявления в Постановлении № 325а положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Томской области.

В ходе осуществления экспертизы Департаментом проводились публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности в период с 6 ноября по 10 декабря 2019 года посредством размещения информации в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Экспертиза НПА» на официальном интернет-портале «Электронная Администрация Томской области» (www.tomsk.gov.ru) (далее - официальный сайт), а также путем направления запросов Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, в Союз «Томская торгово-промышленная палата», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»,



10454915

Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», Союз «МПО работодателей Томской области», ЗАО «Ютэйр».

По итогам публичных консультаций в отношении Постановления № 325а в адрес Департамента поступили замечания, предложения и мнения от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области» и Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области.

По результатам публичных консультаций все поступившие замечания, предложения и мнения были Департаментом рассмотрены и включены в сводку предложений (прилагается) с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

I. Описание действующего правового регулирования

Одной из целей Транспортной стратегией Российской Федерации, утвержденной одноименным распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р, является обеспечение доступности и качества транспортных услуг для населения в соответствии с социальными стандартами. Достижение указанной цели предусматривает совершенствование комплекса мер государственной поддержки пассажирских перевозок, правового обеспечения конкуренции на транспорте.

Для Томской области с её большими расстояниями и труднодоступными территориями обеспечение транспортной доступности путем развития сети внутриобластных маршрутов имеют особенное значение.

Во исполнение Транспортной стратегии Российской Федерации, на территории Томской области была принята действующая государственная программа «Развитие транспортной системы в Томской области», утвержденная одноименным постановлением Администрации Томской области от 12.12.2014 № 484а, в которой предусмотрено, в том числе мероприятие по возмещению части затрат перевозчикам, осуществляющим авиапассажирские перевозки на внутриобластном маршруте Томской области «Томск - Стрежевой - Томск».

Во исполнение федерального и регионального законодательства в Томской области в августе 2018 году было принято Постановление № 325а, которым утвержден определен Порядок предоставления субсидии на возмещение части затрат перевозчикам, осуществляющим авиапассажирские перевозки на внутриобластном маршруте Томской области «Томск - Стрежевой - Томск» (далее – Порядок), в котором:

- установлены правила предоставления из областного бюджета субсидии на возмещение части затрат перевозчикам, осуществляющим авиапассажирские перевозки на внутриобластном маршруте Томской области «Томск - Стрежевой - Томск» (далее - субсидия);
- определены получатели субсидии;
- закреплена цель, условия и порядок предоставления субсидии;
- указан показатель результативности предоставления субсидии;
- определены случаи возврата субсидии;
- прописаны требования к отчетности, а также требования об осуществлении контроля за соблюдением условий, цели и порядка предоставления субсидии, ответственность за их нарушение.

Целью действующего правового регулирования является оказание мер государственной поддержки субъектам предпринимательской деятельности путем предоставления субсидий для возмещения части затрат перевозчикам, осуществляющим авиапассажирские перевозки на внутриобластном маршруте Томской области «Томск - Стрежевой - Томск».

Основными группами участников общественных отношений, чьи интересы затронуты действующим правовым регулированием, являются исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности, а также юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальные предприниматели, осуществляющие воздушные пассажирские перевозки на внутриобластном маршруте «Томск – Стрежевой - Томск», а также граждане Российской Федерации в возрасте до 23 лет включительно, граждане Российской Федерации: женщины в возрасте свыше 55 лет, мужчины в возрасте свыше 60 лет, проживающие на территории Томской области, перевозимые по маршруту «Томск - Стрежевой - Томск».

Для подготовки настоящего Заключения Разработчиком была предоставлена информация, характеризующая правоприменительную практику реализации Постановления № 325а:

В рамках Постановления № 325а субсидия предоставляется только одному авиаперевозчику. В 2018 году договор на предоставление субсидии был заключен с авиакомпанией ООО «ТУРУХАН». В 2019 году договор на предоставление субсидии заключен с авиакомпанией ЗАО «Ютэйр».

Авиамаршрут «Томск-Стрежевой-Томск» выполняется на коммерческой основе авиакомпанией ЗАО «Ютэйр» (ранее ООО «ТУРУХАН») на самолете АН-24 (48 посадочных мест). Средняя стоимость билета в одном направлении составляет около 10000 рублей. При этом Постановлением № 325а утвержден специальный тариф на воздушную перевозку вышеуказанных пассажиров, величина которого с учетом налогов и сборов не превышает 5000 рублей в одном направлении.

Статистика о количестве перевезенных пассажиров на данном рейсе, размере субсидии из областного бюджета приведена в таблице.

Год	Количество перевезенных пассажиров, чел.	В том числе льготных категорий граждан, чел.	Доля льготных категорий граждан, %	Субсидия из областного бюджета, тыс. руб.
2018 год	31336	7722	24,6	17103
2019 (январь - сентябрь)	22045	6131	27,8	23667

Относительно обращений и жалоб от населения о порядке исполнения Постановления № 325а Разработчик отмечает, что таковые не поступали. Судебная практика, за период действия рассматриваемого Постановления отсутствует.

II. Результаты и выводы экспертизы

О практической значимости Постановления № 325а свидетельствует вышеуказанная представленная Разработчиком информация, которая позволяет говорить о том, что регулирование, предусмотренное рассматриваемым Постановлением, оказало позитивное воздействие, поскольку позволило обеспечить транспортную доступность отдельным категориям граждан, проживающим на территории Томской области, осуществить поездку по внутриобластному маршруту «Томск - Стрежевой - Томск».

Администрация городского округа Стрежевой как участник публичных консультаций в качестве сильных сторон Постановления № 325а также подчеркнула положительный эффект рассматриваемого регулирования, выражающийся в поддержании авиасообщения между областным центром и отдаленным муниципальным образованием г. Стрежевой.

Участники публичных консультаций слабых сторон Постановления № 325а не отметили, при этом указали на следующие замечания к рассматриваемому правовому акту:

1. Администрация Бакчарского района указала, что подпунктом 2 пункта 6 Постановления №325а установлено такое условие предоставления субсидии, как согласие лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения обязательств по договору (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с участием таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), на осуществление Разработчиком и органами государственного финансового контроля проверок соблюдения ими условий, цели и порядка предоставления субсидии.

Однако, согласно части 5 статьи 78 Бюджетного Кодекса РФ, данное условие необходимо устанавливать только в случае предоставления субсидий на финансовое обеспечение затрат, а постановление разработано с целью возмещения затрат.

Поддерживаем участника публичных консультаций и считаем, что Разработчику исключить подпункт 2 пункта 6, а также абзац пятый пункта 11 Постановления № 325а.

2. Администрация городского округа Стрежевой обращает внимание, что подпункт 1 пункта 5 Постановления № 325а устанавливает критерий соответствия для получателей субсидии, а именно: получатель субсидии - юридическое лицо не находится в процессе реорганизации, ликвидации, банкротства, а индивидуальный предприниматель не прекратил свою деятельность в качестве индивидуального предпринимателя. Указанное положение противоречит абзацу четвертому подпункту «е» пункта 4 постановления Правительства РФ от 06.09.2016 № 887 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг» (далее – Общие требования, Постановление № 887 соответственно).

Предлагаем Разработчику рассмотреть указанное замечание и внести изменения в подпункт 1 пункт 5 Порядка.

3. Администрация Города Томска также отмечает несоответствие положений Постановления № 325а положениям Общих требований, утвержденных Постановлением № 887, в части дополнения требования к отчетности, а именно - сроков представления получателем субсидии отчетности о достижении результатов, показателей, указанных в положении.

При внесении изменений в Постановление № 325а Разработчику следует доработать раздел 3 Порядка с учетом пункта 5 Общих требований.

4. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области отмечает, что подпункт 6 пункта 7 Порядка предусматривает необходимость предоставления справки о соответствии получателя субсидии требованиям, указанным в пункте 5 Порядка. При этом требования к справке не установлены.

Поддерживаем участника публичных консультаций и предлагаем при внесении изменений в рассматриваемое Постановление указать, что справка предоставляется в свободной форме и за подписью руководителя заявителя или уполномоченного им лица.

5. Помимо замечаний, высказанных участниками публичных консультаций, Департамент усматривает и другие замечания к рассматриваемому правовому акту:

1) В пункте 3 Порядка установлена цель предоставления рассматриваемой субсидии.

Однако данное положение не учитывают изменения, предусмотренные постановлением Правительства РФ от 12.09.2019 № 1187 «О внесении изменений в общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг» (далее – Постановление № 1187), в частности при определении цели предоставления субсидий указывать наименование национального проекта (программы), в том числе федерального проекта, входящего в состав соответствующего национального проекта (программы), или регионального проекта, обеспечивающего достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, либо государственной (муниципальной) программы, в случае если субсидии предоставляются в целях реализации соответствующих проектов, программ.

Считаем, что Разработчику в пункте 2 Порядка скорректировать цель предоставления рассматриваемой субсидии с учетом вышеуказанных изменений.

2) В пункте 4 Порядка определено, кто является получателями субсидии. Между тем подпунктом 1 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ и подпунктом «г» пункта 3 Общих требований, утвержденных Постановлением № 887, предусмотрено, что при определении общих положений о предоставлении субсидий в правовом акте указываются, в том числе категории получателей субсидий и (или) критерии отбора получателей субсидий, имеющих право на получение субсидий, отбираемых исходя из указанных критериев, в том числе по итогам конкурса (далее - отбор), с указанием в правовом акте порядка проведения отбора (за исключением случаев, когда получатель субсидии определяется в соответствии с законом (решением) о бюджете).

Полагаем, что Разработчику необходимо пункт 4 Порядка привести в соответствие с вышеуказанным пунктом Общих требований.

3) Подпункт 5 пункта 5 Порядка не учитывает пункт 17 статьи 241 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому условием предоставления предусмотренных статьей 78 Бюджетного кодекса РФ субсидий является отсутствие у их получателей просроченной (неурегулированной) задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим публично-правовым образованием, из бюджета которого планируется предоставление субсидий.

Предлагаем Разработчику изложить подпункт 5 пункта 5 Порядка в следующей редакции: «5) не имеет просроченной задолженности по возврату в областной бюджет субсидий, бюджетных инвестиций, предоставленных, в том числе в соответствии с иными правовыми актами, и иной просроченной (неурегулированной) задолженности перед областным бюджетом, а также просроченной (неурегулированной) задолженности по денежным обязательствам перед Томской областью».

4) В подпункте 7 пункта 7 Порядка определена такая обязанность для получателя субсидии, как последующее подтверждение использования полученных средств получателем субсидии по форме, приведенной в приложении № 3 к Порядку.

Департамент полагает данную обязанность избыточной для авиаперевозчика, потому что, во-первых, не соответствует самой цели предоставления субсидии – возмещение затрат, а, во-вторых, на этапе получения субсидии непонятно каким образом авиаперевозчиком будет осуществляться последующее подтверждение использования полученных средств.

Предлагаем Разработчику рассмотреть возможность исключения подпункта 7 пункта 7 Порядка, а также исключения отчета о подтверждении использования полученных данных, форма которого приведена в приложении № 3 к Порядку.

5) Из содержания абзаца десятого пункта 7 не представляется возможным уяснить, какой месяц будет являться отчетным для получателя субсидии.

Считаем, что Разработчику необходимо скорректировать данный абзац, либо исключить.

6) В пункте 8 Порядка установлено, что Разработчик в течение 5 рабочих дней со дня окончания срока приема документов, рассматривает их и принимает решение о предоставлении субсидии и заключении договора либо принимает решение об отказе в предоставлении субсидии и уведомляет авиаперевозчиков о принятом решении.

Из смысла данного пункта не представляется возможным установить, каким образом будет оформляться решение о предоставлении субсидии или об отказе в ее предоставлении. Полагаем, что данный факт в соответствии с подпунктом 4) пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», позволяет говорить о таком коррупциогенном факторе как юридико-лингвистическая неопределенность. Предлагаем Разработчику устранить данный коррупциогенный фактор.

7) Согласно изменениям, внесенным Постановлением № 1187, указывающим, что в соответствии с подпунктом «д» пункта 4 Общих требований при определении условий и порядка предоставления субсидий в правовом акте указывается, в том числе условия и порядок заключения между главным распорядителем как получателем бюджетных средств и получателем субсидии, а также иной организацией (в случае, если такое требование предусмотрено правовым актом) соглашения (договора) о предоставлении субсидии из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, *дополнительного соглашения к соглашению, в том числе дополнительного соглашения о расторжении соглашения (при необходимости)*, в соответствии с типовой формой, установленной Министерством финансов Российской Федерации, финансовым органом субъекта Российской Федерации, финансовым органом муниципального образования для соответствующего вида субсидии.

Предлагаем Разработчику включить соответствующие положения в рассматриваемый Порядок с учетом указанного изменения.

8) В пункте 15 Порядка определено, что показателем результативности является фактическая перевозка авиаперевозчиком пассажиров в количестве более 1 человека по маршруту с применением специального тарифа

Считаем, что Разработчику следует скорректировать вышеуказанный показатель результативности с учетом изменений, внесенных Постановлением № 1187, указывающих, что в соответствии с подпунктом «з» пункта 4 Общих требований при определении условий и порядка предоставления субсидий в правовом акте указываются, в том числе *результаты предоставления субсидии*, которые должны быть конкретными, измеримыми и соответствовать результатам федеральных проектов, региональных проектов или программ (в случае, если субсидия предоставляется в целях реализации такого проекта, программы), и *показатели*, необходимые для достижения результатов предоставления субсидии, включая показатели в части материальных и нематериальных объектов и (или) услуг, планируемых к получению при достижении результатов соответствующих проектов (при возможности такой детализации), значения которых устанавливаются в соглашениях.

9) Из содержания пункта 16 не представляется возможным уяснить, какой месяц будет являться отчетным для получателя субсидии.

Считаем, что Разработчику необходимо скорректировать данный абзац, либо исключить.

10) В форме отчета о достижении показателя результативности, приведенном в приложении № 2 к Порядку предусмотрена необходимость предоставления авиаперевозчиками – фамилии, имя, отчества (последнее - при наличии) перевезенного гражданина, дата его рождения, а также наименование, номер, серия документа, удостоверяющего личность такого гражданина.

Считаем, что указанные данные прямо или косвенно относятся к определенному или определяемому физическому лицу, а значит, считаются персональными, следовательно, на обработку и использование таких данных перевозчиком должно быть получено соответствующее согласие согласно Федеральному закону от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных».

Предлагаем Разработчику скорректировать содержание предоставляемых перевозчиком данных, исключив необходимость предоставления сведений о документе, удостоверяющем личность перевезенного гражданина.

В ходе проведения экспертизы Департаментом был изучен опыт нормативного правового регулирования отношений по предоставлению государственной поддержки авиаперевозчиков.

Преимущественно субсидии финансируются за счет средств федерального бюджета. Так, основополагающим актом, регулирующим отношения в сфере субсидирования региональных (межсубъектовых) воздушных перевозок пассажиров воздушным транспортом, является постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 1242 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации». Указанным актом регулируется порядок предоставления субсидий в целях развития региональных перевозок в Северо-Западном, Сибирском, Уральском и Дальневосточном округах. В отношении Приволжского федерального округа принят отдельный акт – постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2013 № 1168 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности внутренних региональных перевозок пассажиров воздушным транспортом в Приволжском федеральном округе». При этом государственная поддержка авиаперевозчиков осуществляется со следующими особенностями:

- имеет целью развитие транспортных связей в труднодоступных местностях Российской Федерации;

- предоставляются только российским авиакомпаниям;

- размер предоставляемых субсидий может быть рассчитан как исходя из количества перевезенных пассажиров, так и исходя из количества произведенных авиакомпанией рейсов;

- перевозчики, которым предоставляются субсидии, могут быть выбраны как путем проведения конкурса, так и без него;

- в зависимости от региона предоставление субсидии возможно как в отношении любых категорий пассажиров, так и в отношении отдельных категорий (граждане в возрасте до 23 лет, женщины и мужчины пенсионного возраста).

Но финансирование авиаперевозок может осуществляться и исключительно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, к примеру, как в рассматриваемом Постановлении.

По результатам проведенной экспертизы Департамент считает, что регулирование, предусмотренное Постановлением № 325а, обосновано его большой социальной направленностью, выражающейся в возможности доступности отдельным категориям граждан, проживающим на территории Томской области, осуществить поездку из отдаленного муниципального образования Томской области (городской округ Стрежевой) в областной центр региона (Город Томск).

Вместе с тем, действующая редакция Постановления № 325а не соответствует статье 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также требованиям к содержанию, предъявляемым Общими требованиями, утвержденными Постановлением № 887 в редакции Постановления № 1187, что существенно ограничивает права субъектов предпринимательской деятельности на получение государственной поддержки, и как следствие, ущемляет права указанной категории граждан, нуждающихся в обеспечении транспортной доступности.

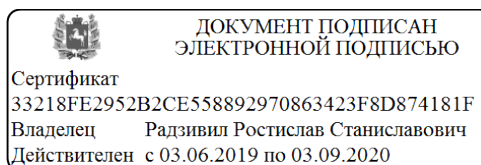
В этой связи Департаментом усматриваются в рассматриваемом правовом акте положения, способствующие возникновению избыточных обязанностей, запретов и ограничений для субъектов предпринимательской деятельности.

На основании изложенного, Департамент полагает, что Постановление № 325а нуждается в корректировке, как с целью учета замечаний и предложений, высказанных участниками публичных консультаций, так в целях приведения в соответствии с федеральным законодательством. Предлагаем Разработчику своевременно осуществить подготовку проекта акта, предусматривающего внесение изменений в Постановление № 325а.

Информацию о результатах рассмотрения настоящего заключения необходимо представить в Департамент не позднее 20 рабочих дней со дня получения заключения.

Приложение: на 2 л. в 1 экз.

Начальник департамента



Р.С.Радзивил