

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
об оценке регулирующего воздействия

19.08.2015

№ 24

Экспертно-аналитическим комитетом администрации Города Томска (далее - Комитет) в соответствии с пунктами 5.1-5.10 Порядка организации и проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов муниципального образования «Город Томск», затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее - Порядок), рассмотрен представленный для подготовки настоящего экспертного заключения департаментом управления муниципальной собственностью администрации Города Томска следующий пакет документов:

- проект решения Думы Города Томска «Об изменении сроков уплаты неналоговых платежей в бюджет на территории муниципального образования «Город Томск» (далее - проект акта);
- сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия (далее - ОРВ) проекта акта от 16.07.2015 (далее - сводный отчет);
- пояснительная записка к проекту акта;
- отчет о проведении публичных консультаций по итогам обсуждения проекта акта.

По результатам рассмотрения представленного проекта акта установлено, что регулирующим органом **соблюдены** следующие этапы процедуры оценки регулирующего воздействия:

- 1) размещение уведомления о подготовке проекта акта;
- 2) разработка проекта акта, составление сводного отчета о проведении ОРВ;
- 3) публичные консультации по проекту акта и сводного отчета;
- 4) корректировка проекта акта и сводного отчета в соответствии с результатами публичных консультаций.

В рамках 1 этапа регулирующим органом 1 июня 2015 были размещены на Официальном портале муниципального образования «Город Томск» в разделе «Бизнесу» в специально созданной вкладке «Оценка регулирующего воздействия» в разделе «Публичные консультации» (далее – официальный сайт): уведомление о подготовке проекта акта согласно приложению № 4 к Порядку, перечень вопросов, обсуждаемых при размещении уведомления о подготовке проекта акта согласно приложению № 5 к Порядку. По итогам данного этапа в адрес регулирующего органа замечаний и предложений не поступало.

В рамках 2 этапа регулирующим органом подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составляемый по форме согласно приложению № 1 к Порядку.

В ходе проведения 3 этапа процедуры ОРВ регулирующим органом в период с 1 июля по 14 июля 2015 года были проведены публичные консультации в целях ОРВ проекта акта посредством размещения на официальном сайте извещения о проведении публичных консультаций согласно приложению 4 к Порядку, проекта акта, пояснительной записки к проекту акта, сводного отчета о проведении ОРВ, составленного по форме согласно приложению № 1 к Порядку, перечня вопросов, обсуждаемых в ходе публичных консультаций в целях регулирующего воздействия согласно приложению 3 к Порядку.

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы регулирующий орган в рамках 3 этапа письменно известил о размещении проекта акта и сводного отчета на официальном сайте следующие организации:

- 1) Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, В.А. Падерина;
- 2) Департамент промышленности и развития предпринимательства Томской области, Н.А. Глебовича;
- 3) управление экономического развития администрации Города Томска, К.А. Горбенко.

Согласно подготовленному регулирующим органом отчету о проведении публичных консультаций по результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес регулирующего органа предложения и замечания не поступали.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной регулирующим органом в сводном отчете, Комитетом сделаны следующие выводы:

1. Вывод о наличии либо отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования, анализа вариантов предлагаемого правового регулирования и опыта иных муниципальных образований.

Полномочия представительного органа муниципального образования «Город Томск» на принятие муниципальных правовых актов в части изменения сроков уплаты неналоговых платежей в бюджет муниципального образования «Город Томск» являются производными от полномочий Думы Города Томска, предусмотренных пунктом 5 части 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подпунктом 1.5 пункта 1 статьи 27 Устава Города Томска, Положением «О порядке распоряжения и управления муниципальной собственностью Города Томска», утвержденным решением Томской городской Думы от 26.11.1999 № 182, Положением «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Томск», утвержденным решением Думы г. Томска от 06.10.2009 № 1316.

В этой связи выбранный регулирующим органом способ решения обозначенной проблемы путем подготовки проекта об установлении соответствующих правил с прекращением действия существующего правового регулирования является обоснованным.

2. Вывод о соблюдении либо несоблюдении процедур, предусмотренных Порядком.

Процедуры, предусмотренные пунктом 1.11 Порядка регулирующим органом соблюдены.

3. Вывод о наличии либо об отсутствии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению.

Проект акта разработан в целях оказания поддержки хозяйствующим субъектам – плательщикам неналоговых платежей в бюджет муниципального образования «Город Томск» по преодолению кризисных явлений в экономике на период 2015-2016 гг. путем принятия временного порядка предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в бюджет «Города Томска», что, в свою очередь, должно способствовать увеличению поступления соответствующих платежей в бюджет муниципального образования «Город Томск».

В настоящее время действует Порядок предоставления отсрочки, рассрочки по уплате неналоговых платежей в бюджет г. Томска, утвержденный решением Томской городской Думы от 26.04.2005 № 871. Данный порядок предусматривает начисление процентов за пользование бюджетными средствами при предоставлении отсрочек и рассрочек по платежам в бюджет г. Томска, что существенно усложняет его применение и определяет дополнительные расходы хозяйствующих субъектов-плательщиков неналоговых платежей.

Проектом акта предусматривается следующее:

1) предоставление отсрочки на сумму неналоговых платежей, подлежащей уплате в текущем финансовом году, на срок в пределах текущего финансового года при отсутствии задолженности на начало финансового года;

2) предоставление рассрочки задолженности на срок не более 2-х лет при поэтапном (по графику) погашении задолженности и внесении в полном объеме арендных платежей, подлежащих уплате в бюджет в текущем финансовом году (текущие платежи).

В целях обеспечения стимулирования своевременного исполнения обязательств по уплате неналоговых платежей проектом акта предусмотрена реализация следующих мер:

1) начисление пени за несвоевременную оплату неналоговых платежей;

2) отмена решения о рассрочке/отсрочке при нарушении плательщиками условий и сроков внесения платежей по предоставленной рассрочке/отсрочке более 2-х установленных графиком сроков подряд;

3) отказ в предоставлении отсрочки (рассрочки) в случае систематического (более 2-х раз) невыполнения плательщиком ранее принятых решений о предоставлении отсрочек (рассрочек);

4) списание пени начисленной по состоянию на дату подачи заявления о предоставлении рассрочки в случае исполнения плательщиком обязательств по предоставленной рассрочке.

Положения проекта акта не распространяются на следующие виды деятельности арендаторов: добыча нефти и газа, производство ликеро-водочной продукции, эксплуатация ночных клубов, саун, боулингов, кредитно-финансовые учреждений. При этом плательщики, осуществляющие данные виды деятельности, могут обратиться за рассрочкой (отсрочкой) по оплате задолженности по неналоговым платежам в бюджет Города Томска в соответствии с Порядком, утвержденным решением Думы Города Томска от 26.04.2005 №871 «О Порядке предоставления отсрочки, рассрочки по уплате неналоговых платежей в бюджет г. Томска».

Анализ положений проекта акта позволяет сделать вывод о наличии в нем ряда норм, устанавливающих обязанности для адресатов предлагаемого правового регулирования, имеющих признаки избыточных. Кроме того выявлен ряд норм, имеющих неконкретный, неопределенный, коррупциогенный характер, которые потенциально могут привести к возникновению у субъектов малого и среднего предпринимательства избыточных обязанностей, ограничений, а также к нарушению их прав. К таковым, прежде всего, следует отнести следующие:

1) проектом акта в пункте 3.1 предусматривается, что отсрочка (рассрочка) по уплате неналоговых платежей предоставляется плательщику, финансовое положение которого не позволяет уплатить этот платеж в установленный срок, однако имеются достаточные основания полагать, что возможность уплаты плательщиком такого платежа возникнет в течение срока, на который предоставляется отсрочка (рассрочка). Однако из содержания проекта акта не ясно, что понимается под «достаточными основаниями» и каким образом будет оцениваться «достаточность» оснований полагать о возникновении у плательщика указанной возможности. В связи с чем, по мнению Комитета, указанные нормы подлежат корректировке;

2) основанием для предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей является причинение ущерба плательщику в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы. По мнению Комитета, целесообразно определить критерии «причиненного ущерба» плательщику в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы, который будет являться основанием для предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в бюджет муниципального образования «Город Томск»;

3) в качестве одного из оснований для рассмотрения вопроса о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей проектом акта предусматривается перечисление (несвоевременное перечисление) плательщику из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объеме, достаточном для своевременного исполнения плательщиком обязанности по уплате неналогового платежа, денежных средств, в том числе в счет оплаты оказанных плательщиком услуг (выполненных работ, поставленных товаров) для государственных, муниципальных нужд. По мнению Комитета, необходимо конкретизировать случаи, в которых указанное несвоевременное перечисления плательщику денежных средств будет являться основанием для предоставления отсрочки (рассрочки), поскольку перечисление указанных средств может быть вызвано виновными действиями плательщика (ненадлежащее исполнение договора, наличие спора и т.д.);

4) в качестве одного из оснований для рассмотрения вопроса о предоставлении отсрочки (рассрочки) является неустойчивое финансовое положение плательщика и/или угроза возникновения признаков его несостоятельности (банкротства) в случае единовременной уплаты им неналогового платежа. Однако проектом акта не указывается, что понимается под «неустойчивым финансовым положением» и «угрозой возникновения признаков его несостоятельности (банкротства)», что в свою очередь, может привести к неопределенности при определении соответствия плательщика основаниям предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в бюджет муниципального образования «Город Томск». Вместе с тем, по мнению Комитета, для целей реализации проекта акта необходимо уточнить причины возможного возникновения признаков несостоятельности (банкротства) плательщика, которые будут служить основанием для предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей, в целях исключения недобросовестного поведения плательщиков;

5) для рассмотрения вопроса о предоставлении отсрочки (рассрочки) плательщику необходимо предоставить администратору доходов справку о состоянии задолженности по виду неналогового платежа, заявленного на предоставление отсрочки (рассрочки), заверенную соответствующим администратором доходов. По мнению Комитета указанная информация может быть получена администратором доходов в порядке внутреннего взаимодействия структурных подразделений администрации, в связи с чем обязанность предоставления указанного документа плательщиком носит избыточный характер;

6) для рассмотрения вопроса о предоставлении отсрочки (рассрочки) плательщику необходимо предоставить администратору доходов справку налогового органа по месту учета плательщика о состоянии его расчетов по налогам, сборам, пеням и штрафам. Вместе с тем, из содержания проекта акта не усматривается необходимость дальнейшего использования Комиссией указанной информации для принятия решения о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в бюджет муниципального образования «Город

Томск»;

7) для подтверждения соответствия основанию предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в городской бюджет, предусмотренному подпунктом 3.1.1 пункта 3.1 Порядка, плательщику необходимо предоставить документы, подтверждающие наступление в отношении плательщика обстоятельств непреодолимой силы и размер причиненного плательщику ущерба в результате указанных обстоятельств. Вместе с тем, проектом акта не устанавливается форма и требования к содержанию указанных документов, что непосредственно влияет на факт предоставления/непредоставления документа;

8) проектом акта предусматривается, что отсрочка предоставляется плательщику на сумму неналоговых платежей, подлежащей уплате в текущем финансовом году, на срок в пределах текущего финансового года. Однако проектом акта не предусмотрены критерии определения уполномоченными органами администрации сроков предоставления плательщику указанной отсрочки в пределах текущего финансового года, что в свою очередь, может привести к неопределенности при установлении того или иного срока предоставления отсрочки и привести к нарушению прав субъектов предпринимательской деятельности;

9) проектом акта предусматривается возможность внесения изменений в решение о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в случае «обоснованных изменений» начислений неналогового платежа, влекущих необходимость пересмотра графика отсрочки (рассрочки). Однако проектом акта не определено, что понимается под «обоснованными изменениями» начислений неналогового платежа, что, в свою очередь, может привести к неопределенности при определении необходимости внесения соответствующих изменений в решение о предоставлении отсрочки (рассрочки) и привести к нарушению прав субъектов предпринимательской деятельности;

10) проектом акта предусматривается, что в случае отмены нормативного правового акта, из которого возникли обязательства плательщика по уплате определенного вида неналоговых платежей и в отношении которого принято решение о предоставлении отсрочки (рассрочки), такое решение утрачивает силу с момента отмены нормативного правового акта, а имеющаяся задолженность подлежит уплате плательщиком в полном объеме на момент отмены указанного нормативного правового акта. Принимая во внимание, что отмена соответствующего нормативного правового акта относится к исключительной компетенции органов местного самоуправления, а также то, что оно влечет возникновение обязанности плательщика по уплате оставшейся части задолженности в полном объеме ранее срока, предусмотренного решением о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей, по мнению Комитета, наличие соответствующего ограничения прав плательщиков является не полностью обоснованным;

11) проектом акта не предусматривается процедура и сроки обжалования решений Комиссии об отказе в предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей, что является нарушением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;

12) не представлено достаточного обоснования освобождения от уплаты пени, начисленной по состоянию на дату подачи заявления о предоставлении рассрочки, в случае, предусмотренном пунктом 5.4 Порядка;

13) в проекте акта отсутствуют сроки и порядок проведения следующих процедур:

а) срок рассмотрения Комиссией вопроса о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в городской бюджет;

б) срок и порядок рассмотрения Комиссией вопроса об отмене принятого решения о предоставлении отсрочки (рассрочки);

в) срок и способ направления плательщику копии протокола решения Комиссии об отмене принятого решения о предоставлении отсрочки (рассрочки).

4. Вывод о наличии либо об отсутствии положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также городского бюджета.

Учитывая, что представленным проектом акта вопросы несения субъектами предпринимательской деятельности и бюджетом муниципального образования «Город Томск» расходов непосредственно не урегулированы, положения, приводящих к возникновению прямых необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также городского бюджета, в проекте акта не выявлены.

Оценка возможных косвенных расходов бюджета и субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе их обоснованности, не представляется возможной ввиду отсутствия информации о планируемых расходах указанных субъектов.

Вместе с тем необходимо отметить, что по сравнению с действующим в настоящее время Порядком предоставления отсрочки, рассрочки по уплате неналоговых платежей в бюджет г. Томска, утвержденным решением Томской городской Думы от 26.04.2005 № 871, проектом акта не предусматривается начисление процентов за пользование бюджетными средствами при предоставлении отсрочки (рассрочки) по платежам в городской бюджет, что способствует улучшению положения субъектов предпринимательской деятельности.

5. Вывод о наличии либо об отсутствии положений, способствующих ограничению конкуренции.

Положений, способствующих ограничению конкуренции, не выявлено.

Обоснование выводов, а также иные замечания и предложения Комитета

Подготовка проекта акта инициирована департаментом управления муниципальной собственностью администрации Города Томска в связи с кризисными явлениями в экономике, оказывающими негативное воздействие на деятельность субъектов предпринимательства, в связи с чем не обеспечивается полнота уплаты неналоговых платежей в бюджет муниципального образования «Город Томск».

Согласно представленной регулирующим органом информации, проект акта разработан в целях поддержки хозяйствующих субъектов - плательщиков неналоговых платежей в городской бюджет путем принятия временного порядка предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в бюджет «Города Томска». Устранение обозначенной регулирующим органом проблемы возможно исключительно путем принятия нового муниципального правового акта.

Предлагаемый способ правового регулирования предусматривает предоставление отсрочки на сумму неналоговых платежей, подлежащих уплате в текущем финансовом году, и рассрочки задолженности на срок не более 2-х лет при поэтапном (по графику) погашении задолженности.

Проектом акта устанавливается следующее:

- 1) общие положения по предоставлению отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей;
- 2) виды неналоговых платежей;
- 3) основания для предоставления или отказа в предоставлении отсрочки;
- 4) условия и сроки предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей;
- 5) меры экономического стимулирования своевременного исполнения обязательств по уплате неналоговых платежей;
- 6) документы, необходимые для решения вопроса о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей;
- 7) порядок рассмотрения заявлений о предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей;
- 8) основания и порядок изменения и отмены принятых решений об отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей.

Вместе с тем, нельзя согласиться с позицией регулирующего органа, что принятие проекта акта не повлечет изменения функций (полномочий, обязанностей, прав) органов местного самоуправления, обязанностей (ограничений) потенциальных адресатов, поскольку проект акта предусматривает новый порядок (исчерпывающий перечень видов неналоговых платежей, в отношении которых действует проект акта, изменение перечня оснований для предоставления отсрочки (рассрочки), условий и сроков предоставления отсрочки (рассрочки), меры экономического стимулирования своевременного исполнения обязательств) предоставлении отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей по сравнению с действующим в настоящее время Порядком предоставления отсрочки, рассрочки по уплате неналоговых платежей в бюджет г. Томска, утвержденным решением Томской городской Думы от 26.04.2005 № 871.

В связи с чем, в случае принятия проекта акта органы местного самоуправления будут осуществлять свои полномочия по реализации порядка предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в бюджет муниципального образования «Город Томск» в соответствии с новыми положениями, предусмотренными указанным порядком. Из чего следует

появление для адресатов предлагаемого правового регулирования потенциальной возможности получения отсрочки (рассрочки) по уплате неналоговых платежей в городской бюджет на более выгодных условиях в период кризиса в экономике.

Положения проекта акта в равной степени распространяются на всех хозяйствующих субъектов, не создают нарушения (угрозы нарушения) конкуренции, не устанавливают непредусмотренных действующим федеральным законодательством избыточных обязанностей, запретов, ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Предлагаем учесть указанные обстоятельства при принятии окончательного решения об утверждении проекта акта.

И.о. председателя экспертно-аналитического
комитета администрации Города Томска



В.И. Кулешова

Вероника Алексеевна Рылина
тел. 526-891