

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
об оценке регулирующего воздействия

25.08.2015

№ 27

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 управлением экономического развития администрации Города Томска следующий пакет документов:

- проект постановления администрации Города Томска «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства в целях возмещения части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг)» (далее - проект акта);

- сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия (далее - ОРВ) проекта акта от 28.07.2015 (далее - сводный отчет);

- пояснительная записка к проекту акта;

- отчет о проведении публичных консультаций по проекту акта от 23.07.2015.

По результатам рассмотрения представленного проекта акта установлено, что в соответствии с пунктом 1.11 Порядка регулирующим органом **соблюдены** следующие этапы процедуры оценки регулирующего воздействия:

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

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

В ходе проведения 2 этапа процедуры ОРВ регулирующим органом в период с 8 июля по 21 июля 2015 года были проведены публичные консультации в целях ОРВ проекта акта посредством размещения извещения о проведении публичных консультаций, проекта акта, пояснительной записки к проекту акта, сводного отчета, перечня вопросов, обсуждаемых в ходе публичных консультаций в целях регулирующего воздействия на Официальном портале муниципального образования «Город Томск» в разделе «Бизнесу» в специально созданной вкладке «Оценка регулирующего воздействия» в разделе «Публичные консультации» (далее – официальный сайт).

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы регулирующий орган в рамках 2 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) Томскую торгово-промышленную палату, президента А.Я. Эскина;
- 4) НО «Фонд развития малого и среднего предпринимательства Томской области», директора А.Л. Глока;
- 5) Филиал ОАО Банк ВТБ в г. Красноярске, руководителя дирекции по Томской области, Е.В. Бабушкина;
- 6) Томское отделение № 8616 ОАО «Сбербанк России», управляющего М.Т. Гребенникова;
- 7) Операционный офис «Томский» Сибирского филиала ПАО «Промсвязьбанк», регионального директор А.В. Сальникова.

Согласно подготовленному регулирующим органом отчету о проведении публичных консультаций от 23.07.2015 года 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 опыта иных муниципальных образований.**

В соответствии с пунктом 33 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 1.34 статьи 8 Устава Города Томска к вопросам местного значения городского округа отнесено содействие развитию малого и среднего предпринимательства. Согласно положениям Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства относятся формирование и осуществление муниципальных программ (подпрограмм) с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей, а также одной из основных целей государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации является увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ, услуг) в объеме валового внутреннего продукта.

При этом в подпрограмму «Развитие малого и среднего предпринимательства» муниципальной программы муниципального образования «Город Томск» «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015 - 2020 годы включено мероприятие «Субсидии юридическим лицам в целях возмещения затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях на строительство (реконструкцию) для собственных нужд производственных зданий, строений и сооружений либо приобретение оборудования в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг)». Кроме того, в соответствии с положениями статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, приложением 5 к решению Думы Города Томска от 09.12.2014 № 1200 «О бюджете муниципального образования «Город Томск» на 2015 год и плановый период 2016 - 2017 годов» к компетенции местной администрации относится принятие муниципальных правовых актов, определяющих конкретные условия и порядок предоставления субсидий.

Таким образом, вопросы предоставления субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства относятся к компетенции органов местного самоуправления муниципального образования «Город Томск» и порядок предоставления указанных субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства может быть определен муниципальным правовым актом администрации Города Томска.

Предлагаемый вариант правового регулирования предусматривает определение порядка возмещения затрат субъектам малого и среднего предпринимательства, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг). При этом исключение риска нецелевого использования субсидии обеспечивается предоставлением субсидий субъектам предлагаемого правового регулирования только в целях возмещения уже понесенных затрат.

Аналогичные варианты правового регулирования применяются в других муниципальных образованиях Томской области.

В рассматриваемых условиях и с учетом требований действующего законодательства выбранный регулирующим органом способ решения обозначенной проблемы путем подготовки проекта акта следует признать 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.**

Согласно представленной регулирующим органом информации, предлагаемый вариант правового регулирования позволит оказывать прямую финансовую поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства (юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям) в форме субсидий в размере не более трех четвертых ключевой ставки Банка России, но не более 70% от фактически произведенных заявителем затрат на уплату процентов по кредиту в целях возмещения затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях на строительство (реконструкцию) для собственных нужд

производственных зданий, строений и сооружений либо приобретение оборудования в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг).

Определение получателя субсидии осуществляется комиссией по предоставлению субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства (далее – Комиссия) по результатам рассмотрения представленных заявителями документов в соответствии с требованиями допуска заявителей к участию в предоставлении субсидий, с критериями отбора победителей и в соответствии с установленными условиями и порядком предоставления субсидии, что позволит уменьшить риск, связанный с неэффективным использованием финансовой поддержки.

Таким образом, положениями, вводящими обязанности и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, следует признать, прежде всего, положения об условиях допуска к участию в предоставлении субсидии, в том числе о требованиях к представляемым заявителем документам, поскольку указанные положения в большей степени влияют на достижение субъектами предпринимательства их целей участия в реализации проекта акта.

В соответствии с пунктом 1.8 Порядка избыточными обязанностями, ограничениями, запретами и положениями, способствующими их введению, признаются, в том числе, обязанности, ограничения, запреты субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, возникающие (устанавливаемые) в связи с введением нового либо изменением существующего регулирования, обоснование возникновения (установления) которых не подтверждено регулирующим органом, соответствующими расчетами, статистическими данными, аналитическими материалами, которые необоснованно усложняют ведение деятельности, а также требования по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации, носящие неопределенный, трудновыполнимый, избыточный характер.

Анализ положений проекта акта позволяет сделать вывод об отсутствии в нем прямых норм, устанавливающих избыточные обязанности для адресатов предлагаемого правового регулирования. Однако выявлен ряд норм, 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) требования к заявке и пакету документов, непредоставление которых является основанием для отказа в допуске для участия в конкурсе (глава 5 приложения 1 к проекту акта):

а) заявителю необходимо предоставить заверенную банком выписку из ссудного счета, однако в проекте акта не указывается, за какой период (на какую дату) должен быть указан документ, что непосредственно влияет на факт предоставления/непредоставления документа;

б) проектом акта предусматривается перечень документов, необходимых для оценки заявки в соответствии с критериями оценки победителей конкурса, который носит неисчерпывающий характер, что может привести к неопределенности документов, предоставляемых заявителем в обязательном порядке, а также влияет на факт предоставления/непредоставления документа.

Вместе с тем, указанным перечнем предусматривается предоставление следующих документов:

- пояснительная записка о количестве созданных новых рабочих мест в текущем на момент объявления о конкурсе году;

- пояснительная записка об увеличении выручки в предшествующие два года;

- копии отчетов о финансовых результатах два года, предшествующих году объявления о конкурсе, с приложением документов, подтверждающих факт сдачи данной отчетности в налоговых орган.

Однако проектом акта не определены форма и содержание указанных документов, критерии определения нужного документа, что непосредственно влияет на факт предоставления/непредоставления документа.

2) условия допуска заявителей к участию в конкурсе:

а) условием предоставления субсидии является осуществление заявителем хозяйственной деятельности на территории муниципального образования «Город Томск». При этом остается не ясным, как уполномоченным органом будет осуществляться проверка на соответствие заявителя данному условию, принимая во внимание, что документы по подтверждению указанного условия не указаны в главе 5 проекта акта в качестве требования, предъявляемого в заявке и пакете документов;

б) заявитель не должен находиться в «состоянии реорганизации». Вместе с тем, формы реорганизации определены статьи 57 Гражданского кодекса РФ, при этом не все формы

предполагают упразднение реорганизуемого субъекта, кроме того существуют законодательные механизмы правопреемства. В этой связи, указанное требование в части исключения возможности нахождения в любых формах реорганизации представляется необоснованным.

3) критерии отбора победителя:

а) увеличение выручки в предшествующие два года. Для подтверждения соответствия данному критерию заявителю необходимо предоставить в составе пакета документов пояснительную записку об увеличении выручки в предшествующие два года. Однако по указанному критерию проектом акта оценивается увеличение выручки только по сравнению с годом, предшествующим году объявления о конкурсе, что, в свою очередь, свидетельствует о неопределенности условий определения победителей и распределения субсидии между ними при подведении итогов конкурса.

б) увеличение объема налоговых отчислений за предшествующие два года. Для подтверждения соответствия данному критерию заявителю необходимо предоставить в составе пакета документов справку об объемах налоговых отчислений за два года, предшествующие году объявления конкурса. Однако по указанному критерию проектом акта оценивается увеличение объема налоговых отчислений только по сравнению с годом, предшествующим году объявления о конкурсе, что, в свою очередь, свидетельствует о неопределенности условий определения победителей и распределения субсидии между ними при подведении итогов конкурса.

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

Учитывая потребность органа местного самоуправления в развитии и поддержке малого и среднего предпринимательства и предъявляемые требования порядка к предоставлению субсидий, в проекте акта положения, приводящие к возникновению прямых необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также городского бюджета, в связи с участием заявителей в реализации проекта акта, не выявлены.

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

В соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В этой связи, учитывая равенство прав участников мероприятия по предоставлению субсидий, положений проекта акта, способствующих ограничению конкуренции, не усматривается.

**Обоснование выводов, а также иные замечания и предложения Комитета**

Подготовка проекта акта инициирована управлением экономического развития администрации Города Томска. Согласно представленной регулирующим органом информации, подготовка проекта акта вызвана затрудненным доступом субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовым ресурсам и необходимости содействия томским предприятиям в создании и (или) развитии, и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг), а также необходимостью утверждения в 2015 году Положения о предоставлении субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства в целях возмещения части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг).

Согласно представленной регулирующим органом информации, предусмотренная проектом акта система субсидирования процентной ставки облегчит предпринимателям доступ к кредитным ресурсам в период меняющихся социально-экономических условий, позволит возмещать часть затрат томских предприятий на создание и (или) развитие, и (или) модернизацию производства товаров (работ, услуг) с привлечением кредитных средств, а также будет способствовать эффективному использованию бюджетных средств, поскольку будут минимизированы риски нецелевого использования.

Предлагаемый способ правового регулирования предусматривает предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства в целях возмещения части затрат, связанных

с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг). При этом одному получателю поддержки возмещаются затраты в сумме не более трех четвертых ключевой ставки Банка России, но не более 70% от фактически произведенных заявителем затрат на уплату процентов по кредиту в целях возмещения затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях на строительство (реконструкцию) для собственных нужд производственных зданий, строений и сооружений либо приобретение оборудования в целях создания и (или) развития либо модернизации производства товаров (работ, услуг).

Проектом акта устанавливается следующее:

- 1) компетенция и порядок работы Комиссии;
- 2) функции организатора конкурса;
- 3) требования к заявке и пакету документов, предоставляемых для участия в конкурсе, а также порядок их подачи и приема;
- 4) условия допуска заявителей к участию в конкурсе;
- 5) критерии отбора победителей конкурса;
- 6) порядок подведения итогов конкурса;
- 7) условия, порядок предоставления и возврата субсидии;
- 8) отчетность победителей конкурса – получателей субсидии.

К представленным материалам имеются следующие замечания и предложения Комитета:

1) к содержанию проекта акта:

а) из содержания проекта акта, заявления о предоставлении субсидии и предмета договора о предоставлении субсидии фактически следует направленность субсидии только на возмещение части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг) (пункты 1.1-1.3, 1.6, 2.1-2.2, 9.2, 9.4, 9.5, 9.8-9.10 проекта акта, пункты 1.1, 2.1, 3.2, 4.3.1 приложения № 3 к проекту акта). Однако пунктами 4.2.1, 5.2, 5.3, 6.2 договора о предоставлении субсидии предусматриваются положения, регулирующие целевое использование предоставленной субсидии, а именно следующее:

- 1) получатель субсидии обязан возратить средства перечисленной субсидии в случае нецелевого использования предоставленной субсидии – в сумме нецелевого использования;
- 2) осуществление контроля за целевым использованием субсидии получателем данной субсидии и проведение соответствующих проверок;
- 3) ответственность получателя субсидии за целевое использование средств субсидии;
- 4) в качестве основания для одностороннего расторжения договора о предоставлении субсидии предусматривается нецелевое использование предоставленной субсидии.

Вместе с тем, согласно общим положениям проекта акта субсидия предоставляется в целях возмещение части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях в целях создания и (или) развития, и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг), что само по себе исключает последующее целевое/нецелевое ее использование. В этой связи, соответствующие нормы подлежат корректировке;

б) проектом акта предусмотрено привлечение Комиссией внешнего(их) эксперта(ов) для анализа и оценки заявок в целях определения победителей конкурса (в случае наличия финансирования).

Вместе с тем актом не предусмотрено совершение дальнейших действий с указанным мнением внешнего(их) эксперта(ов), отсутствуют положения, свидетельствующие об использовании Комиссией указанного мнения. При этом из содержания проекта акта не определен вопрос финансирования услуг внешнего(их) эксперта(ов) и возможность его(их) привлечения на добровольной и безвозмездной основе. Таким образом, данные нормы свидетельствуют о неопределенности административных процедур и могут привести к нарушению прав субъектов предпринимательства на защиту своих прав и обжалованию решений Комиссии.

В этой связи вызывает вопрос необходимости привлечения внешнего(их) эксперта(ов) и роли их мнения для проведения конкурса и определения победителей – получателей субсидии.

в) проектом акта не установлена процедура, сроки и критерии составления рейтинга

участников конкурса, а также его форма и содержание. Кроме того, проектом акта не установлена процедура, критерии и сроки установления Комиссией минимально необходимого значения рейтинга заявок, при котором участники конкурса могут быть признаны победителями.

г) в проекте акта отсутствует четкое разделение стадий определения состава заявителей, допущенных к участию в конкурсе, и стадия определения победителей, что свидетельствует о неопределенности административных процедур (их сроков) и может привести к нарушению прав субъектов предпринимательства на защиту своих прав и обжалованию решений Комиссии;

д) проектом акта предусмотрено, что регулирующим органом устанавливается минимальный срок приема заявок на конкурс, который не может быть менее 15 календарный дней, а также возможность изменения организатором конкурса срока окончания приема заявок. Однако в проекте акта не определены случаи и критерии установления регулирующим органом максимального срока заявок на конкурс и изменения срока окончания приема заявок;

е) проектом акта предусматривается, что в целях возмещения за счет субсидии заявитель не вправе предоставлять затраты, связанные с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях на приобретение оборудования, бывших в употреблении, в том числе мебели, офисной, производственной и не производственной техники. Однако проектом акта не указывается, что понимается под «бывших в употреблении» оборудования, что в свою очередь, может привести к неопределенности при определении затрат, подлежащих возмещению за счет субсидии (пункт 9.4 проекта акта, пункт 4.3.1 приложения № 3 к проекту акта).

ж) в целях возмещения за счет субсидий заявитель не вправе предоставлять затраты, связанные с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях на строительство (реконструкцию) для собственных нужд производственных зданий, строений, сооружений и (или) приобретение оборудования у лиц, которые являются взаимозависимыми по отношению к заявителю, например, физические лица и (или) организации непосредственно и (или) косвенно участвуют в другой организации. При этом в проекте акта не содержится положений, разъясняющих понятие «непосредственно и (или) косвенно участвуют в другой организации», которое, в свою очередь, носит неопределенный и коррупциогенный характер (подпункт 1 пункта 9.10 проекта акта). В связи с чем, регулирующему органу необходимо уточнить содержание указанного понятия, поскольку соответствие заявителя данному критерию является основанием для отказа в возмещении определенных затрат;

з) в пункте 7.9 договора о предоставлении субсидии (приложение №3 к проекту акта) предусмотрено, что к указанному договору на момент его подписания прилагается справка-расчет на предоставление субсидии и является приложением 1, однако указанный документ к проекту акта не приложен.

2) к содержанию сводного отчета:

а) в подпункте 7.5 пункта 7 не предоставлено обоснование отсутствия выгод адресатов правового регулирования, не поддающихся количественной оценке, поскольку у субъектов предпринимательской деятельности появляется возможность при получении субсидии возместить часть затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам, привлеченным в российских кредитных организациях, что в свою очередь позволит предпринимателям в создании и (или) развитии, и (или) модернизации производства товаров (работ, услуг).

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