

Заключение об экспертизе нормативного правового акта

В соответствии с Законом Костромской области от 11 января 2007 года № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области», постановлением администрации Костромской области от 26 декабря 2013 года № 562-а «Об экспертизе нормативных правовых актов Костромской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности», а также планом проведения экспертизы нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности и планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Костромской области на 1 полугодие 2019 года утвержденным приказом департамента экономического развития Костромской области от 28 ноября 2018 года № 101, уполномоченный орган - департамент экономического развития Костромской области (далее – уполномоченный орган) провел экспертизу следующего нормативного правового акта Костромской области:

Постановления администрации Костромской области от 24 января 2017 года № 8-а «О порядках предоставления субсидий из областного бюджета на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта» (в ред. постановлений администрации Костромской области от 05.03.2018 № 68-а, от 10.07.2018 № 296-а) (далее – Постановление).

Инициатором проведения экспертизы нормативного правового акта выступил департамент транспорта и дорожного хозяйства Костромской области.

Экспертиза проводилась в целях выявления в нормативном правовом акте положений, которые необоснованно затрудняют осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В ходе проведения экспертизы нормативного правового акта с 11 января по 11 февраля 2019 года проведены публичные консультации с целью сбора сведений по форме предлагаемого опросного листа (далее – опросный лист) о положениях нормативного правового акта, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Информация о проведении публичных консультаций была размещена в сети Интернет по адресу: regulation.adm44.ru (официальный сайт уполномоченного органа). Кроме того, данная информация была направлена объединениям предпринимателей: Костромскому региональному отделению общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Областному объединению работодателей «Костромской Союз промышленников», Некоммерческому партнерству «Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров Костромской области», Союзу «Торгово-промышленная палата Костромской области», Некоммерческому партнерству «Костромская гильдия риэлторов», Костромскому региональному отделению общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Некоммерческому партнерству «Межрегиональная Ассоциация Перевозчиков», Некоммерческому партнерству «Костромской Аграрный союз», Союзу строителей Костромской области, ФГБОУ ВО «Костромской государственный университет», ФГБОУ ВО «Костромская государственная сельскохозяйственная академия», ООО «Костромская областная организация Российского профсоюза работников среднего и малого бизнеса», Председателю Общественной палаты Костромской области, а также Уполномоченному по защите прав предпринимателей Костромской области, с которыми Уполномоченным органом заключены соглашения о взаимодействии при проведении экспертиз.

По результатам публичных консультаций от объединений предпринимателей, с которыми Уполномоченным органом заключены соглашения о взаимодействии при

проведении экспертизы, и которым адресно было направлено уведомление о проведении публичных консультаций, замечаний и предложений не поступало.

В качестве эксперта был привлечен департамент транспорта и дорожного хозяйства Костромской области (далее – Департамент), к компетенции которого относится регулируемая данным актом сфера общественных отношений. У Департамента были запрошены дополнительные материалы, необходимые для проведения экспертизы, содержащие сведения, на которых основывается необходимость государственного регулирования соответствующих общественных отношений.

Материалы Департаментом были представлены письмом от 05.02.2019 года № 01/669. Других материалов, отзывов и предложений от органов исполнительной государственной власти Костромской области не поступало.

По результатам изучения представленных материалов и мнений, Уполномоченный орган установил следующее.

1. Обоснование необходимости государственного регулирования общественных отношений, на которые распространяется действие нормативного правового акта.

Постановление разработано в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Законом Костромской области от 18 ноября 2009 года № 539-4-ЗКО «Об организации транспортного обслуживания населения в Костромской области» (далее – Закон Костромской области № 539-4-ЗКО), Законом Костромской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период и утверждает порядки предоставления субсидий из областного бюджета на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта:

1) порядок предоставления субсидий из областного бюджета на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта (возмещение затрат юридических лиц, связанных с осуществлением внутренних перевозок пассажиров и багажа) (далее – Порядок 1);

2) порядок предоставления субсидий из областного бюджета на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта (возмещение недополученных доходов юридических лиц, связанных с оказанием услуг по перевозке пассажиров и багажа на местных воздушных линиях) (далее – Порядок 2);

3) порядок предоставления субсидий из областного бюджета на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта (возмещение части затрат юридических лиц, связанных с осуществлением аэропортовой деятельности) (далее – Порядок 3).

По данным Департамента государственное вмешательство является необходимым средством решения существующей проблемы, поскольку осуществление региональных воздушных перевозок в Костромской области невозможно обеспечить без возмещения затрат, понесенных юридическими лицами, являющимися перевозчиками. Осуществление региональных перевозок без компенсации недополученных доходов юридических лиц, связанных с оказанием услуг по перевозке пассажиров и багажа воздушными судами гражданской авиации общего пользования станет не востребуемым из-за высокой стоимости провозной платы. Осуществление аэропортовой деятельности предполагает большие финансовые затраты перевозчика и без государственной поддержки ее обеспечение в регионе невозможно.

Следовательно, существует объективная необходимость государственного регулирования общественных отношений, на которые распространяется действие данного нормативного правового акта.

2. Описание и обоснование практической проблемы в осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанной с применением положений нормативного правового акта.

При проведении экспертизы получены ответы на следующие вопросы о наличии проблем осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанной с применением положений нормативного правового акта:

2.1. Затрудняют ли положения нормативного правового акта осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе:

положения, содержащие избыточные требования по подготовке и (или) предоставлению документов, сведений, информации;

требования, связанные с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с предоставлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности.

При рассмотрении Порядков 1, 2 и 3 установлено следующее:

Порядки определяют категории лиц, имеющих право на получение субсидии, размер предоставляемых субсидий, условия и порядок предоставления субсидий, условия приостановления субсидий, а также осуществление контроля за соблюдением условий, целей и порядка предоставления субсидий и ответственность за их нарушение, что соответствует пункту 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

С целью получения субсидий по мероприятиям в области воздушного транспорта заявителю необходимо предоставить в Департамент следующие документы:

заявление на предоставление субсидии на соответствующий финансовый год (форма заявления утверждена приложением № 1 к соответствующему Порядку);

выписку из Единого государственного реестра юридических лиц, выданную не позднее, чем за шесть месяцев до дня подачи заявления (согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 19 мая 2014 года № 462 «О размере платы за предоставление содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей сведений и документов и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» стоимость выписки из ЕГРЮЛ составляет 200 руб., плата за срочное предоставление выписки из ЕГРЮЛ составляет 400 руб.) необходимость предоставления выписки из ЕГРЮЛ не позднее шести месяцев до дня подачи заявления о предоставлении субсидии обусловлена тем, что согласно статье 21.1 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» юридическое лицо исключается из ЕГРЮЛ в случае наличия в ЕГРЮЛ сведений, в отношении которых внесена запись об их недостоверности, в течение более чем шести месяцев с момента такой записи;

заверенные копии документов, подтверждающих полномочия лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица;

справку налогового органа об отсутствии у перевозчика задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, срок исполнения по которым наступил в соответствии с законодательством Российской Федерации, по состоянию на первое число месяца, предшествующего месяцу, в котором планируется заключение Соглашения;

справку о соответствии перевозчика требованиям, установленным соответствующим Порядком (форма справки не установлена и подготавливается в свободной форме);

прогнозные показатели согласно приложению № 2 к соответствующему Порядку; копию приказа об учетной политике на соответствующий финансовый год.

Предоставление выписки из ЕГРЮЛ и справки налогового органа об отсутствии у перевозчика задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации не является обязанностью заявителя, о чем указывается в Порядках, утвержденных рассматриваемым постановлением.

Основываясь на расчете предполагаемых временных и материальных затрат, возникающих у организаций (получателей субсидий) при подготовке и подаче пакета документов можно провести количественную оценку.

Расчет издержек:

Временные издержки на подготовку и подачу документов на одного получателя субсидий составят порядка 4 человеко-часов (8 человеко-часов в случае предоставления выписки из ЕГРЮЛ и справки налогового органа об отсутствии у перевозчика задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам).

Материальные издержки:

- Трудозатраты организации (получателя субсидий) на формирование пакета документов и их подачу в Департамент ответственным исполнителем, составят в среднем порядка 768 – 1 536 рублей.

*(Расчет трудозатрат: $T = t_{изд.} * A$, где*

T – трудозатраты организации – получателя субсидий, в рублях;

t_{изд.} – временные издержки на подготовку и подачу пакета документов;

*A – стоимость одного часа работы ответственного сотрудника организации (получателя субсидий) (Стоимость одного часа работы ответственного работника организации-заявителя составляет 24 554 / (22 раб. дн. * 8 ч.) = 192 руб. (24 554 – среднемесячная заработная плата в Костромской области за 2017 год по данным Федеральной службы государственной статистики).*

*T = 4 (8) * 192 = 768 (1 536) руб.*

- Затраты на уплату госпошлины составят 200 – 400 руб.

Таким образом затраты заявителей на подготовку документов составят порядка 800 – 2 000 руб., что в зависимости от получаемого дохода, является не значительным для перевозчиков – получателей субсидий.

Положения рассматриваемого нормативного правового акта не приводят к увеличению издержек хозяйствующих субъектов и не ограничивают возможность осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Обязанности, ответственность субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности отражены точно, административные процедуры, реализуемые Департаментом, сформулированы понятно.

В соответствии с рассматриваемым постановлением показателями результативности предоставления субсидий является:

- по Порядкам 1 и 2 неснижение объема пассажирооборота при осуществлении внутренних воздушных перевозок за отчетный год по сравнению с аналогичным показателем за год, предшествующий отчетному году;

- по Порядку 3 неснижение количества вылетов воздушных судов при осуществлении воздушных перевозок и проведении авиационных работ за отчетный год по сравнению с аналогичным показателем за год, предшествующий отчетному году.

Таблица 1

Наименование показателя результативности	2017 год	2018 год	Выполнение показателя результативности 2018/2017 в %
1. Пассажирооборот при осуществлении внутренних воздушных перевозок, пассажироместокилометр	1 346 253	5 314 805	395
2. Количество вылетов воздушных судов при осуществлении воздушных перевозок и проведении авиационных работ, рейсов всего из них:	31	105	339
- из них Кострома – Санкт-Петербург	24	83	x
- Кострома – Симферополь	7	7	x
- Кострома – Анапа	0	15	x

Согласно данным, представленным в таблице 1 можно отметить, что авиаперевозчиками региона выполняются установленные показатели результативности, что свидетельствует о целесообразности их установления для хозяйствующих субъектов в рассматриваемом Постановлении.

Следует отметить, что в 2017 году рейсы Кострома – Анапа (15 рейсов) и часть рейсов Кострома – Санкт-Петербург (107 рейсов), в 2018 году, также, часть рейсов Кострома – Санкт-Петербург (38 рейсов) – осуществлялись по софинансируемому маршруту. Объем пассажирооборота по данным маршрутам составил в 2017 году – 5 100 941 пассажироместокилометр, в 2018 году – 991 413 пассажироместокилометров. Субсидии предоставлялись перевозчикам в рамках постановлений администрации Костромской области от 26 декабря 2016 года № 511-а «О порядке предоставления субсидий из областного бюджета на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта в 2017-2019 годах в связи с осуществлением воздушных перевозок пассажиров по софинансируемому маршруту «Кострома – Санкт-Петербург» от 14 марта 2017 года № 90-а «О порядке предоставления субсидий из областного бюджета юридическим лицам на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта в 2017-2019 годах в связи с осуществлением воздушных перевозок пассажиров по софинансируемому маршруту «Кострома – Анапа».

Таблица 2

Наименование показателя	2017 год	2018 год
1. Сумма предоставленных субсидий на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта, тыс. руб.,	40 197,9	75 129,9

в том числе:		
- возмещение затрат юридических лиц, связанных с осуществлением внутренних воздушных перевозок пассажиров и багажа	3 598,4	31 603,0
- возмещение недополученных доходов юридических лиц, связанных с оказанием услуг по перевозке пассажиров и багажа на местных воздушных линиях	Средства по данному направлению не предусматривались в бюджете Костромской области	Средства по данному направлению не предусматривались в бюджете Костромской области
- возмещение части затрат юридических лиц, связанных с осуществлением аэропортовой деятельности	36 599,5	43 526,9
2. Количество отказов в предоставлении субсидий:	5	6
- возмещение затрат юридических лиц, связанных с осуществлением внутренних воздушных перевозок пассажиров и багажа	2 (ввиду отсутствия лимитов бюджетных обязательств)	3 (ввиду отсутствия лимитов бюджетных обязательств)
- возмещение недополученных доходов юридических лиц, связанных с оказанием услуг по перевозке пассажиров и багажа на местных воздушных линиях	0	0
- возмещение части затрат юридических лиц, связанных с осуществлением аэропортовой деятельности	3 (ввиду отсутствия лимитов бюджетных обязательств)	3 (ввиду отсутствия лимитов бюджетных обязательств)

Исходя из данных, представленных в таблице 2, следует отметить увеличение финансирования из бюджета Костромской области по направлениям в рамках рассматриваемого постановления.

Внутренние воздушные перевозки в регионе осуществляет АО «Костромское Авиапредприятие». Пассажирские перевозки осуществляются на комфортабельных самолетах Ан-26-100, вместимостью 43 пассажира на авиалиниях средней протяженности. Пропускная способность аэропорта «Кострома» - 2 воздушных судна в час. В случае ухода судна на второй круг, пропускная способность аэропорта увеличивается на 35 минут. Минимальные интервалы между взлетом и посадкой – не менее 20 минут.

На сегодняшний день предприятие одно из старейших в области и, с помощью администрации Костромской области, предпринимает усилия к стабилизации обстановки,

улучшается положение дел, наращиваются объемы работ, максимально используются имеющиеся ресурсы.

Информация о наличии отрицательных мнений или отзывов предпринимательского сообщества, возникших при реализации нормативного правового акта в адрес Департамента, не поступала.

При рассмотрении данного нормативного правового акта не выявлено положений, не обосновано затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

2.2. Является ли на момент проведения экспертизы государственное вмешательство необходимым средством решения существующей проблемы?

Да, является. См. раздел 1 «Обоснование необходимости государственного регулирования общественных отношений, на которые распространяется действие нормативного правового акта».

Основываясь на многолетней практике, организация пассажирских перевозок воздушным транспортом, как на внутренних, так и на местных авиалиниях показывает, что перевозчик несет затраты, связанные с организацией перевозочного процесса, в том числе по аэропортовой деятельности, которые не могут быть покрыты доходами от перевозки пассажиров и оказания соответствующих аэропортовых услуг.

По данным Департамента осуществление региональных воздушных перевозок в Костромской области невозможно обеспечить без возмещения затрат, понесенных перевозчиками и компенсации недополученных доходов юридических лиц, связанных с оказанием услуг по перевозке пассажиров и багажа воздушными суднами гражданской авиации общего пользования. Отсутствие финансирования по данному направлению привело бы к неизбежному увеличению стоимости билета на такую перевозку.

Осуществление аэропортовой деятельности без возмещения затрат на такую деятельность невозможно, так как в нее входят, в том числе, возмещение части затрат юридических лиц, связанных с осуществлением аэропортовой деятельности включающих оплату труда работников, осуществляющих аэропортовую деятельность (за исключением летно-подъемного состава и бортпроводников), амортизацию и содержание основных средств и многое другое.

3. Иные вопросы, связанные с выявлением в исследуемом нормативном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Отсутствуют.

4. Вывод по результатам экспертизы.

По результатам проведенного исследования Уполномоченный орган – департамент экономического развития Костромской области пришел к выводу **об отсутствии** в постановлении администрации Костромской области от 24 января 2017 года № 8-а «О порядках предоставления субсидий из областного бюджета на отдельные мероприятия в области воздушного транспорта» (в ред. постановлений администрации Костромской области от 05.03.2018 № 68-а, от 10.07.2018 № 296-а) положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.



А.А. Свистунов

А.А. Свистунов 2019 г.