



# АППАРАТ ГУБЕРНАТОРА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

ул. Володарского, д. 45, г. Тюмень, 625004, тел. (3452) 55-70-27, факс (3452) 55-70-32, e-mail: kancelaria@admtyumen.ru

05.09.2016 № \_\_\_\_\_  
На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОЦЕНКЕ ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

постановления Правительства Тюменской области от 18.02.2008 № 51-п  
«Об утверждении Порядка субсидирования перевозчиков, осуществляющих  
воздушные перевозки пассажиров и багажа на местных авиационных линиях»

Аппарат Губернатора Тюменской области (далее - уполномоченный орган) в соответствии с разделом 6 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Тюменской области, утвержденного постановлением Правительства Тюменской области от 11.09.2014 № 494-п, а также планом оценки фактического воздействия действующих нормативных правовых актов на второе полугодие 2016 года, утвержденным приказом заместителя Губернатора Тюменской области, руководителя Аппарата Губернатора Тюменской области от 28.06.2016, провел оценку фактического воздействия постановления Правительства Тюменской области от 18.02.2008 № 51-п «Об утверждении Порядка субсидирования перевозчиков, осуществляющих воздушные перевозки пассажиров и багажа на местных авиационных линиях» (в ред. от 20.07.2015). По результатам оценки фактического воздействия установлено следующее.

### **1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ**

Постановлением Правительства Тюменской области от 18.02.2008 № 51-п «Об утверждении Порядка субсидирования перевозчиков, осуществляющих воздушные перевозки пассажиров и багажа на местных авиационных линиях» (далее - Постановление) в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса РФ, в целях реализации государственной программы Тюменской области «Развитие транспортной инфраструктуры» установлен порядок субсидирования перевозчиков, осуществляющих воздушные перевозки пассажиров и багажа на местных авиационных линиях (далее - Порядок).

Постановление затрагивает интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, предоставляющих услуги по перевозке пассажиров воздушным транспортом, имеющим лицензию на данный вид деятельности, осуществляющим воздушные перевозки по субсидируемым маршрутам (далее - Перевозчик).

Исполнительным органом государственной власти Тюменской области, ответственным за разработку проектов нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере деятельности, является Главное управление строительства Тюменской области (далее – Главное управление).

### **2. СВЕДЕНИЯ О ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТА НПА**

В соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, с 30.04.2014 по 19.05.2014 были проведены процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проекта постановления Правительства Тюменской области «О внесении изменений в постановление от 18.02.2008 № 51-п» (далее - проект акта).

В сроки с 30.04.2014 по 16.05.2014 органом-разработчиком проведены публичные консультации в отношении проекта акта. В ходе указанных публичных консультаций предложений и замечаний от участников публичных консультаций не поступило.

В отношении первоначально направленной в уполномоченный орган версии проекта акта было подготовлено заключение об оценке регулирующего воздействия от 19.05.2014, содержащее замечания по проекту акта.

Проект акта был доработан органом-разработчиком с учетом заключения об оценке регулирующего воздействия и повторно представлен в уполномоченный орган. При доработке проекта акта органом-разработчиком были учтены все замечания и предложения, содержащиеся в заключении об оценке регулирующего воздействия, за исключением предложения уполномоченного органа предусмотреть в проекте акта положения об обязательном ежемесячном представлении получателем субсидии документов, подтверждающих понесенные расходы и полученные доходы, одновременно с представлением отчета о фактически произведенных расходах и фактической выручке, в целях недопущения необоснованных расходов областного бюджета.

В отношении доработанной версии проекта акта 27.10.2014 уполномоченным органом было подготовлено повторное заключение об оценке регулирующего воздействия, в котором была сохранена вышеуказанная рекомендация и сделан вывод об отсутствии в проекте акта положений, которые вводят избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов данных субъектов.

Сведения об оценке регулирующего воздействия проекта акта, в том числе первоначальное и повторное заключения об оценке регулирующего воздействия, размещены на Официальном портале органов государственной власти Тюменской области по адресу: [https://www.admtyumen.ru/ogv\\_ru/gov/open-gov/publik\\_NPA.htm?id=250427@egDocs](https://www.admtyumen.ru/ogv_ru/gov/open-gov/publik_NPA.htm?id=250427@egDocs).

### 3. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Основными целями правового регулирования, поставленными на этапе разработки проекта акта, являлись совершенствование механизма предоставления субсидий Перевозчикам, приведение Постановления в соответствие с федеральным и областным законодательством.

В целом проблемой, на решение которой направлено действующее правовое регулирование, является отсутствие надежного транспортного сообщения в отдаленных населенных пунктах, где автомобильное сообщение осуществляется только с декабря по март по ежегодно устраиваемым временным дорогам - «зимникам». Большинство дорог в весенне-летний период становятся непроезжими и транспортное сообщение с

труднодоступными территориями возможно обеспечить только воздушным транспортом.

В Тюменской области расположены восемь труднодоступных населенных пунктов с оборудованными и действующими посадочными полосами для взлета и посадки самолетов Ан-2 и три труднодоступных населенных пункта с площадками для вертолета Ми-8. Численность населения в них составляет около 3100 человек. Пассажирские перевозки воздушным транспортом являются единственным способом передвижения населения в период с мая по декабрь.

#### 4. РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ

С целью сбора сведений о фактическом регулирующем воздействии Постановления уполномоченным органом в срок с 05.07.2016 по 05.09.2016 были проведены публичные консультации с заинтересованными лицами.

Извещения о проведении публичных консультаций были направлены уполномоченным органом в **Торгово-промышленную палату Тюменской области, Тюменское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Тюменское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Союз «Объединение работодателей Тюменской области», 2 субъектам предпринимательской деятельности (АО «ЮТэйр – Вертолетные услуги», ЗАО «ЮТэйр»)**, а также **уполномоченному по защите прав предпринимателей в Тюменской области**.

Информация о проведении оценки фактического воздействия Постановления размещена на Официальном портале органов государственной власти Тюменской области в разделе «Оценка фактического воздействия» по адресу: [https://www.admtumen.ru/ogv\\_ru/gov/open-gov/publik\\_NPA.htm?id=269375@egDocs](https://www.admtumen.ru/ogv_ru/gov/open-gov/publik_NPA.htm?id=269375@egDocs).

По результатам публичных консультаций поступила информация **от уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тюменской области об отсутствии предложений и замечаний к Постановлению**.

Дополнительно запрос о предоставлении информации был направлен в Главное управление строительства Тюменской области (письмо от 05.07.2016 исх. 04/4425-16).

В соответствии с информацией, предоставленной Главным управлением (письмо от 12.07.2016 исх. 05802/16), в период действия Постановления обращений (жалоб) субъектов предпринимательской деятельности и лиц, представляющих интересы данных субъектов, которые могут свидетельствовать о наличии в Постановлении положений, затрудняющих ведение предпринимательской деятельности, в том числе о наличии негативных последствий действия данного постановления и необходимости его корректировки, в Главное управление не поступало. В 2015-2016 годах в отношении Перевозчиков решения об отказе в предоставлении субсидии не принимались. Случаи возврата субсидии и взыскания субсидий в судебном порядке не возникали.

В 2014 — 2016 гг. организовано выполнение следующих социально значимых маршрутов:

- по маршруту Тобольск - Ишменево - Иземеть - Ачиры - Тобольск выполняются регулярные перевозки на местных авиационных линиях вертолетом Ми-8;

- в населенные пункты Тобольского, Нижнетавдинского и Вагайского районов, имеющие посадочные площадки, выполняются регулярные перевозки на местных авиационных линиях самолетами Ан-2.

В 2014 году перевезено 9,75 тыс. человек, возмещены затраты перевозчикам в размере 29 984,6 тыс. рублей. В 2015 году перевезено 8,7 тыс. человек, субсидирование составило 32 597,31 тыс. рублей.

На 2016 год средства субсидии предусмотрены в размере 40 220 тыс. рублей., планируется перевезти 8,7 тыс. человек.

По информации Главного управления, субсидирование позволяет населению осуществлять полеты по тарифам на социально доступном уровне – 5% от экономически обоснованных.

Также Главным управлением представлены результаты проведения камеральных проверок Перевозчиков за 2015 и первое полугодие 2016 года и результаты выездной плановой проверки соблюдения Перевозчиком целей и порядка предоставления субсидий, полученных им в 2013-2014 годах. По результатам указанных проверок нарушений выявлено не было.

## 5. ВЫВОДЫ

Уполномоченным органом в ходе оценки фактического воздействия Постановления было проведено исследование фактического регулирующего воздействия Постановления на предмет достижения в процессе действия Постановления заявленных целей правового регулирования, наличия либо отсутствия отрицательных последствий действия нормативного правового акта, а также проведен анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и судебной практики. По результатам исследования установлено следующее.

В соответствии с пунктом 2.16 Порядка для получения субсидии Перевозчик представляет в Главное управление отчет о фактически произведенных расходах и фактической выручке по установленной приложением к Порядку форме (далее - отчет). *Субсидия предоставляется по результатам проведения камеральной проверки отчета (подпункт «а» пункта 3.3 Порядка). В свою очередь, обязанности по представлению Перевозчиком каких-либо документов, подтверждающих указанные в отчете сведения, Постановлением не содержит. Также Постановлением не предусмотрена возможность запроса в ходе проведения камеральной проверки у получателя субсидии необходимых подтверждающих документов.*

Учитывая изложенное, ежемесячное предоставление субсидии осуществляется без проверки документов, подтверждающих произведенные получателем субсидии расходы на осуществление перевозок по субсидируемым маршрутам, и полученные им доходы.

Более того, утвержденная Постановлением форма отчета не содержит ряда необходимых сведений для проведения камеральной проверки получателями субсидий целей их предоставления. Так, достоверность указанной Перевозчиком выручки от перевозок пассажиров и багажа невозможно проверить только на основе представленных в отчете данных о численности пассажиров вследствие того, что некоторые пассажиры, на

основании статьи 106 «Воздушного кодекса Российской Федерации» от 19.03.1997 № 60-ФЗ (далее — Кодекс), могут быть перевезены на льготных условиях (например, ребенок до двух лет). Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 103 Кодекса пассажиры, если они провозят багаж весом выше установленной Перевозчиком нормы, оплачивают дополнительно стоимость провоза данного багажа. Оба случая непосредственно влияют на размер выручки, соответственно, для проверки достоверности сведений о полученном доходе необходимо учитывать количество пассажиров льготных категорий и пассажиров, осуществивших провоз багажа весом свыше установленной нормы. Таким образом, достоверность суммы указанных доходов может быть проверена только при условии предоставления Перевозчиком подтверждающих документов.

В соответствии с действующим регулированием, возможность проверки всех документов и материалов (как на бумажном носителе, так и хранящимися в электронной форме в базах данных получателя субсидии), относящихся к предмету проверки, предусмотрена *только при проведении выездной проверки* (пункт 3.7 Порядка), поэтому фактически *нарушение условий предоставления субсидии возможно установить* только по результатам выездной проверки. В свою очередь, учитывая периодичность проведения выездных проверок (на основании плана, либо внеплановые проверки на основании поручений соответствующих должностных лиц), период с момента нарушения получателем субсидии условий ее предоставления до выявления указанного нарушения может составлять *до трех лет*.

Отсутствие в Постановлении норм о предоставлении перевозчиками первичных документов, подтверждающих факт возникновения убытков, создает риск предоставления субсидии при фактическом отсутствии у перевозчика убытков и, как следствие, риск нецелевого расходования бюджетных средств. Исходя из изложенного, действующее правовое регулирование может способствовать **возникновению необоснованных расходов областного бюджета**.

Анализ практики регионов, проведенный уполномоченным органом, показал наличие трех основных способов подтверждения факта наличия убытков перевозчиков в соответствующем размере:

- на основании отчетов (Алтайский край);
- на основании отчетов с представлением первичных, подтверждающих расходы и доходы перевозчиков документов (Республика Мордовия);
- на основании отчетов и реестра перевозочных документов (Приморский край, Ульяновская область, Хабаровский край).

Аналогичными нормативными правовыми актами Тюменской области, устанавливающими порядок предоставления субсидий авиационным перевозчикам на возмещение части затрат, понесенных ими в связи с осуществлением регулярных международных воздушных перевозок пассажиров и багажа (постановление Правительства Тюменской области от 14.04.2014 № 153-п), и на осуществление воздушных перевозок пассажиров и багажа воздушными судами на субсидируемых региональных маршрутах по специальным тарифам (постановление Правительства Тюменской области от 02.02.2016 № 23-п), **предусмотрены нормы о предоставлении документов, подтверждающих факт возникновения убытков перевозчиков** при осуществлении ими регулярных международных воздушных перевозок, и положения о предоставлении получателем субсидии документов и материалов

на основании запроса Главного управления при проведении камеральной проверки соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка предоставления субсидии при осуществлении перевозок по специальным тарифам.

По результатам анализа судебной практики уполномоченным органом установлено, что при рассмотрении дел о взыскании убытков, возникающих в связи с применением субъектами предпринимательской деятельности регулируемых тарифов, устанавливаемых органами государственной власти на уровне ниже экономически обоснованных, суды, основываясь на нормах процессуального права, исходя из доказанности лицом, требующим возмещения убытков, факта их возникновения и подтверждения размера данных убытков. При этом в качестве надлежащих доказательств, подтверждающих факт возникновения убытков и их размер, судами принимаются первичные документы, подтверждающие факт оказания перевозчиком услуг и размер фактически понесенных им затрат в соответствующем периоде в связи с оказанием услуг, в том числе первичные бухгалтерские документы (постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.08.2016 № Ф04-8194/2013 по делу № А75-2751/2013, от 22.10.2015 № Ф04-4619/2014 по делу № А75-3366/2013, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.02.2016 № 12АП-628/2016 по делу № А57-9873/2015).

На основании изложенного, в целях минимизации риска возникновения необоснованных расходов бюджета, предлагается рассмотреть вопрос о закреплении в Постановлении нормы об обязательном представлении получателем субсидии документов, подтверждающих понесенные расходы и полученные доходы, одновременно с представлением соответствующего отчета (по аналогии с пунктом 2.12 приложения к постановлению Правительства Тюменской области от 14.04.2014 № 153-п), либо дополнить Постановление положениями, предусматривающими возможность запроса Главным управлением указанных документов при проведении камеральной проверки (по аналогии с подпунктом «а» пункта 3.3 приложения к постановлению Правительства Тюменской области от 02.02.2016 № 23-п).

По результатам оценки фактического воздействия Постановления уполномоченным органом сделан вывод о достижении заявленных целей регулирования и о наличии риска возникновения отрицательных последствий действия Постановления в части возможности возникновения необоснованных расходов областного бюджета, в связи с чем имеются основания для рассмотрения вопроса о совершенствовании действующего правового регулирования и пересмотре некоторых положений Постановления.

В соответствии с пунктом 6.7 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Тюменской области, заключение направляется разработчику для рассмотрения вопроса о подготовке соответствующего проекта акта.

Заместитель Губернатора  
области, руководитель Аппарата  
Губернатора области

**Т.Ю. Костарева**