

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

23.01.2020 № 26-66

на № 66-0665 от 19.12.2019

Начальнику Департамента
ветеринарии Томской области

В.В.Табакаеву

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта приказа Департамента ветеринарии Томской области «Об утверждении Порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Томской области»

Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел проект приказа Департамента ветеринарии Томской области «Об утверждении Порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Томской области» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Департаментом ветеринарии Томской области (далее – Разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденным 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» (далее – Порядок проведения ОРВ), проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия, поскольку содержит положения, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Томской области обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, а также устанавливающие или изменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (пункт 3 Порядка проведения ОРВ).

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: высокая.

В соответствии с пунктом 7 Порядка проведения ОРВ процедура проведения оценки регулирующего воздействия включает следующие этапы:

- 1) размещение уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования;
- 2) разработка проекта акта, формирование сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) и их публичное обсуждение;
- 3) подготовка заключения Департаментом.



10565551

В целях реализации 1 этапа по обсуждению идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования Разработчиком в сентябре 2019 года проводилось заседание Комиссии Совета по вопросам жизнеобеспечения и безопасности среды обитания Совета муниципальных образований Томской области, в октябре 2019 года проводилось заседание созданной Разработчиком рабочей группы по разработке механизмов реализации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев в Томской области. По итогам данного этапа все замечания и предложения, касающиеся уточнения содержания существующей проблемы, а также определения возможных вариантов ее решения Разработчиком были приняты к сведению.

Для реализации 2 этапа процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком был подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составленный по форме согласно приложению № 2 к Порядку проведения ОРВ. В период с 11 ноября по 13 декабря 2019 года были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций на официальном интернет-портале Администрации Томской области в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Публичные консультации» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт).

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы Разработчик в рамках публичных консультаций письменно известил о размещении проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов на официальном сайте органы и организации, представляющие интересы субъектов предпринимательской деятельности, а именно: Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, 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», Союз «МПО работодателей Томской области», ООО «СОБЖ», ООО «Заря-Сервис», МУП «Спецавтохозяйство», Индивидуального предпринимателя А.Н. Можейко.

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступили мнения и замечания от ООО «Заря-Сервис», Индивидуального предпринимателя А.Н. Можейко, ООО «СОБЖ» и Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, которые были Разработчиком проанализированы и включены в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций, размещенную в вышеуказанном разделе на официальном сайте.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

По информации, представленной Разработчиком в сводном отчете, проблема, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, связана с ежегодным увеличением популяции животных без владельцев (за период с 2014 по 2018 год на территории Томской области было отловлено 27500 особей животных без владельца), и как следствие, ростом количества граждан, пострадавших от нападения таких животных.

В качестве факторов, поддерживающих существование вышеуказанной проблемы, Разработчик указал, что отсутствие порядка осуществления деятельности

по обращению с животными без владельцев на территории Томской области провоцирует граждан на самостоятельное принятие мер самозащиты в разрез с нравственными принципами и принципами гуманности, установленными Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 498-ФЗ).

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком были выделены такие цели предлагаемого правового регулирования, как предупреждение возникновения эпидемий, эпизоотий и (или) иных чрезвычайных ситуаций, связанных с распространением заразных болезней, общих для человека и животных, носителями возбудителей которых могут быть животные без владельцев; предотвращение причинения вреда здоровью и (или) имуществу граждан, имуществу юридических лиц; гуманное отношения к животным без владельцев; предотвращение нанесения ущерба объектам животного мира и среде их обитания; оказание помощи животным, находящимся в опасном для их жизни состоянии; возврат потерявшихся животных их владельцам.

В качестве варианта достижения поставленных целей Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым утверждается новый Порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Томской области.

Вариант решения проблемы, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 7 и частью 7 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ и пунктом 3 статьи 5 Закона Томской области от 28 декабря 2019 года № 171-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Томской области в области обращения с животными на территории Томской области» (далее – Закон № 171-ОЗ) нормотворческие полномочия по установлению порядка осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев отнесены к компетенции Разработчика как уполномоченного органа государственной власти Томской области в регулируемой сфере. В этой связи такие варианты достижения поставленных целей, как замена регулирования информационными, организационными или иными правовыми способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта затронет интересы 20 муниципальных образований Томской области, 5 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по обращению с животными без владельцев. Однако, считаем, что к указанному перечню участников предполагаемого правового регулирования также можно отнести:

- исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности;
- население, заинтересованное в снижении численности безнадзорных животных.

При подготовке проекта акта и сводного отчета немаловажное значение имеет тот факт, что Разработчиком был изучен опыт решения аналогичной проблемы в других субъектах Российской Федерации. В частности, по данным Разработчика, нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев приняты в Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Марий Эл, Новгородской, Курганской и Курской областях. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения обозначенных им проблем и выбрать предпочтительный вариант правового регулирования для Томской области.

Анализ предлагаемого правового регулирования

Проект акта подготовлен Разработчиком в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 7 и частью 7 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ и пунктом 3 статьи 5 Закона № 171-ОЗ, с методическими указаниями по осуществлению деятельности по обращению с животными без владельцев (далее – Методические указания), утвержденные одноименным постановлением Правительства РФ от 10.09.2019 № 1180, а также в целях реализации Закона Томской области от 11 апреля 2013 года № 51-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев»

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что проектом акта утверждается Порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев на территории Томской области (далее – Порядок), в котором определено, что деятельность по обращению с животными без владельцев будет осуществляться юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (далее – подрядные организации), в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных финансовых затрат, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется. С учетом наделения всех муниципальных образований Томской области отдельными государственными полномочиями по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев в Законе Томской области от 25 декабря 2019 года № 164-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» на 2020 год предусмотрено субвенций бюджетам муниципальных образований региона в объеме 39 072,80 тыс. рублей.

Между тем к проекту акта имеются следующие замечания:

1. В пункте 7 Порядка установлена обязанность подрядной организации по составлению на каждое обращение заказ-наряда на отлов животных без владельцев по установленной форме. При этом обращение об отлове согласно пункту 6 Порядка будут регистрироваться органом местного самоуправления. А в пункте 12 Порядка определена похожая обязанность подрядной организации по оформлению акта отлова и транспортировки животных без владельцев. По содержанию акт отлова и транспортировки включает информацию, содержащуюся в заказ-наряде на отлов. Считаем, что необходимость составления заказ-наряда на отлов животных без владельцев является излишней обязанностью для субъектов предпринимательской деятельности.

Предлагаем Разработчику исключить пункт 7 Порядка.

Кроме того, предлагаем доработать форму акта отлова и транспортировки животных без владельцев, приведенную в приложении № 2 к Порядку, указанием о передаче отловленных животных в приют.

2. В пункте 8 Порядка определено, что немедленному отлову без предварительного информирования населения подлежат определенные животные без владельцев. Полагаем, что данная норма не согласована, а также противоречит пункту 1 части 1 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ, определяющим, что отлов животных без владельцев предполагает в том числе их транспортировку и *немедленную передачу* в приюты для животных.

Предлагаем исключить слова «без предварительного информирования населения» из пункта 8 Порядка.

3. В пункте 9 Порядка предлагаем исключить конкретное перечисление механических фиксирующих средств, которыми подрядные организации должны осуществлять отлов животных без владельцев.

4. В пункте 11 Порядка определено, что отлов животных без владельцев осуществляется бригадой по отлову, состоящей не менее чем из двух человек. Из представленной редакции не представляется возможным установить основания численного ограничения состава бригады по отлову. Полагаем, что данное требование является излишне предъявляемым к субъектам предпринимательской деятельности. Согласно пункту 3 Порядка к исполнению мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев будет привлекаться в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд подрядные организации, являющиеся по своей организационно-правовой структуре коммерческими организациями, которые в соответствии с гражданским законодательством самостоятельны в определении численного состава своих работников и формировании внутренней организационной структуры, то есть могут укомплектовывать бригады по отлову по своему усмотрению.

Предлагаем Разработчику исключить пункт 11 Порядка.

5. В пункте 15 Порядка определены требования, предъявляемые к автотранспортным средствам, в которых должна осуществляться транспортировка животных без владельцев.

Считаем, что требование относительно оснащённости автотранспортного средства устройствами и приспособлениями, обеспечивающими безопасную транспортировку животных без владельцев, включает два других требования относительно оборудования автотранспортного средства отдельным, изолированным от кабины водителя закрытым отсеком для транспортировки животных без владельца, оборудованным вентиляцией, отдельными клетками (отсеками) для животных разного пола, размера, возраста, а также требования относительно укомплектованности набором ошейников, поводков, намордников.

Разработчиком в сводном отчете не представлена количественная оценка расходов субъектов предпринимательской деятельности в части исполнения требований, предъявляемых к автотранспортным средствам, в которых должна осуществляться транспортировка животных без владельцев. Полагаем, что исполнение вышеуказанных требований повлечет за собой возникновения существенных расходов у субъектов предпринимательской деятельности, как для действующих подрядных организаций в части приведения в соответствие имеющееся автотранспортное средство данным требованиям, так и для вновь создаваемых подрядных организаций в муниципальных образованиях Томской области, в которых ранее деятельность по обращению с животными без владельцев не реализовывалась, например, для приобретения специализированного автомобиля для перевозки отловленных животных, а также приобретение клеток для перевозки данных животных. Показательная количественная оценка по исполнению данного требования представлена другим субъектом Сибирского федерального округа. В частности, по данным Главного управления ветеринарии Омской области стоимость одного специализированного автотранспортного средства начинается от 1 413,50 тыс. руб., а приобретение клеток для перевозки животных – от 5 тыс. руб. за шт.

Кроме того, Разработчиком предъявляется требование относительно укомплектованности автотранспортного средства запасом не только питьевой воды, но и кормом для животных без владельцев, что не определено в пункте 7 Методических указаний, предусматривающем необходимость оснащения

автотранспортных средств только питьевой водой для животных без владельцев. Следовательно, данное требование возможно также будет материально затратно для подрядных организаций.

Предлагаем Разработчику более подробно изучить практику субъектов Российской Федерации и рассмотреть целесообразность корректировки требований, предъявляемых к автотранспортным средствам, в которых должна осуществляться транспортировка животных без владельцев с целью минимизации возможных затрат субъектов предпринимательской деятельности.

6. В пункте 20 Порядка установлено, что предельное время и расстояние транспортировки животных без владельцев от места отлова в приют для животных не должно превышать 12 часов (600 км). При транспортировке животных без владельцев должно быть обеспечено их поение каждые 3 часа, кормление каждые 6 часов.

Из представленной редакции не представляется возможным установить основания для определения предельного времени и расстояния транспортировки животных без владельцев. Полагаем, что данное требование не соотносится с пунктом 13 Порядка, предусматривающим, что все отловленные животные без владельцев подлежат транспортировке в приют для животных *в день их отлова*, а также противоречит пункту 1 части 1 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ, определяющим, что отлов животных без владельцев предполагает в том числе их транспортировку и *немедленную передачу* в приюты для животных. Следовательно, реализация требования относительно транспортировки животных без владельцев от места отлова в приют для животных в пределах 12 часов (600 км) вызовет сложности на практике для подрядных организаций.

Считаем, что Разработчику необходимо пересмотреть требование относительно определения предельного времени и расстояния транспортировки животных без владельцев.

7. Полагаем, что реализация пункта 21 Порядка, предусматривающего, что одновременная транспортировка животных без владельцев разных видов в одном автотранспортном средстве не допускается, может привести к затратам для субъектов предпринимательской деятельности.

Предлагаем Разработчику либо исключить данный пункт Порядка, либо обосновать необходимость сохранения такого требования.

8. В соответствии с пунктом 5 части 2 и части 6 статьи 18 Федерального закона № 498-ФЗ подрядные организации при отлове и возврате животных без владельцев обязаны вести видеозапись данных процессов и бесплатно представлять по требованию уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации копии таких видеозаписей.

Данная обязанность предусмотрена пунктом 10 Порядка при отлове животных без владельцев, а также пунктом 27 Порядка при возврате таких животных. При этом определено, что право на бесплатный запрос копий таких видеозаписей имеют органы местного самоуправления Томской области.

Однако, Разработчиком в пункте 30 Порядка устанавливается новая обязанность для субъектов предпринимательской деятельности – обеспечение хранения видеозаписей отлова и возврата животных без владельцев в течение 2 лет со дня выбытия животного без владельца из приюта для животных.

Разработчиком в сводном отчете приводится количественная оценка реализации данных обязанностей (приобретение одной видеокамеры – 5 тыс. руб., приобретение одной карты памяти – 500 руб.)

Из смысла пункта 30 Порядка не представляется возможным установить основания для определения срока хранения видеозаписей (2 года). Очевидно, что для хранения таких видеозаписей в течение столь продолжительного времени одной

карты памяти будет недостаточно. Кроме того, Разработчиком не учитывается тот факт, что для обработки видеозаписей и их перенесение на запоминающие устройства потребуется персональный компьютер. Следовательно, субъекты предпринимательской деятельности будут нести значительные затраты.

Участниками публичных консультаций, являющимися действующими подрядными организациями (Индивидуальный предприниматель А.Н. Можейко и ООО «СОБЖ») было предложено осуществлять хранение видеозаписей отлова и возврата животных без владельцев в органах местного самоуправления. Однако Разработчиком такое предложение было отклонено.

Считаем, что Разработчику следует либо скорректировать срок хранения видеозаписей и возможно субъекта хранения с целью минимизации затрат подрядных организаций, либо обосновать необходимость сохранения такого срока хранения и установленного субъекта хранения.

9. В Порядке не урегулированы следующие моменты: не определен субъект, обеспечивающий возврат животных без владельцев на прежние места обитания, а также их владельцам, не установлено, каким образом будет оформляться возврат отловленных животных их владельцам.

Согласно подпунктам «б» и «в» пункта 4 Методических указаний в порядок осуществления деятельности по обращению с животными без владельцев включаются, в том числе мероприятия по возврату потерявшихся животных их владельцам и возврат содержащихся в приютах животных без владельцев на прежние места обитания.

Предлагаем Разработчику установить в Порядке механизм возврата животных без владельцев как на прежние места обитания, так и их владельцам.

10. В Порядке не определен срок, в течение которого подрядная организация должна осуществить отлов животных без владельцев. Предлагаем Разработчику установить такой срок с целью предупреждения возможных сложностей на практике.

11. В пункте 31 Порядка определено, что сведения об объеме выполненных работ предоставляются подрядными организациями органам местного самоуправления безвозмездно по их требованию. При этом в подпункте «м» пункта 6 Методических указаний не установлена зависимость предоставления таких сведений относительно безвозмездности и по требованию.

Предлагаем Разработчику скорректировать данный пункт Порядка.

Для проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчиком в целях достижения предлагаемого правового регулирования указан такой индикатор, как поголовье отловленных животных без владельцев. При этом целевые значения данного индикатора Разработчиком не определены, однако установлено, что данный индикатор должен снижаться. Полагаем, что предложенный Разработчиком индикатор позволит в достаточном объеме по истечении определенного времени оценить, имеет ли место снижение популяции безнадзорных животных на территории Томской области и эффективность предложенного правового регулирования.

Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным.

Проект акта содержит положения, вводящие избыточные обязанности для субъектов предпринимательской деятельности а также способствующие

возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о полном соблюдении Разработчиком установленного порядка проведения оценки регулирующего воздействия в Томской области и о недостаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого Разработчиком варианта правового регулирования. Проект акта нуждается в доработке.

Начальник департамента



Р.С.Радзivil