

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

Начальнику Департамента труда и
занятости населения
Томской области
С.Н. Грузных

06.08.2020 № 26-1091
на № 54-1100 от 04.08.2020

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 29.01.2019 № 33а»

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 постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 29.01.2019 № 33а» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Департаментом труда и занятости населения 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: средняя.

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.



11698584

В соответствии с абзацем вторым пункта 6-1 Порядка проведения ОРВ в отношении проектов актов со средней степенью регулирующего воздействия оценка регулирующего воздействия проводится начиная с этапа разработки проекта акта, составления сводного отчета и их публичного обсуждения.

В целях реализации процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составленный по форме согласно приложению № 2 к Порядку проведения ОРВ. В период с 20 по 31 июля 2020 года были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций в автоматизированной информационной системе «Инвестиционный портал Томской области» (<http://www.investintomsk.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Поддержка бизнеса» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» в разделе «Публичные консультации» (далее – Портал).

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: Государственную инспекцию труда в Томской области, Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Союз «МПО работодателей Томской области», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Некоммерческое партнерство «Союз томских лесопромышленников и лесозэкспортеров», Томскую ассоциацию пиццевиков, Союз «Томская торгово-промышленная палата», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томскую областную общественную организацию «Всероссийское Ордена Трудового Красного Знамени общество слепых», Томское региональное отделение общественной организации Всероссийского общества инвалидов, ФГБОУ ВО «Томский государственный университет систем управления и радиоуправления», ООО «ХОУМ КРЕДИТ ЭНД ФИНАНС БАНК», АО «Томская генерация», ОАО «Томскгазпром», Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», Департамент по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области.

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступали мнения и замечания от Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», АО «Томская генерация», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, которые были Разработчиком включены в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций, размещенную на Портале.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

Статьей 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) предусмотрена возможность осуществления государственного контроля с применением риск - ориентированного подхода.

Частью 1.2 статьи 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что перечень видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск - ориентированный подход, устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Распоряжением Администрации Томской области от 27.09.2018 № 651-ра «Об установлении перечня видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск - ориентированный подход на территории Томской области» предусмотрен надзор и контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты, в отношении которых применяется риск - ориентированный подход на территории Томской области.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, заключается в отсутствии в настоящее время критериев риск - ориентированного подхода при осуществлении надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты, а также в отсутствии четких критериев отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к подконтрольным субъектам данного вида контроля.

К негативным эффектам, возникающим в связи с наличием вышеуказанной проблемы, Разработчик отметил:

- отсутствие критериев отнесения деятельности работодателей к категории риска при осуществлении надзора;
- трудности при формировании плана проведения проверок на 2021 год и последующие годы;
- рост административной нагрузки на должностных лиц Разработчика и подконтрольных субъектов в связи с отсутствием указанных критериев;
- невыполнение целевых показателей модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации».

Механизм разработки и согласования ежегодного плана проведения плановых проверок изменений не претерпевает. Вместе с тем, возможен рост административной нагрузки на органы государственной власти и юридических лиц в связи с отсутствием рассматриваемых критериев. Так как, сплошные проверки подконтрольных субъектов не учитывают уровень потенциальной угрозы охраняемых ценностей в зависимости от категории риска, к которой отнесена деятельность работодателя. Кроме того, при проведении плановых проверок не используются проверочные листы, что приводит к увеличению времени проведения плановых проверок.

Проверки	2018 год	2019 год	2020 год
Общее количество проверок работодателей, из них:	45	28	21 (запланировано 60)
плановые	42	27	21
внеплановые	3	1	0
Количество проверок, по итогам проведения которых выявлены нарушения обязательных требований	9	6	4
Количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, из них:	5 (предупреждение)	5 (предупреждение)	1 (предупреждение)
по статье 19.7 КоАП РФ	4 (админ. штраф)	0	2 (админ. штраф)
по статье 5.42 КоАП РФ			
выдано предостережений о	4	1	0

недопустимости нарушения обязательных требований			
--	--	--	--

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком были выделены такие цели предлагаемого правового регулирования, как установление критериев риск - ориентированного подхода при осуществлении надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты, снижение административной нагрузки на работодателей при сохранении уровня безопасности охраняемых законом интересам, а также эффективное расходование трудовых и материальных ресурсов, задействованных при осуществлении надзора (контроля).

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым вносятся изменения в постановление Администрации Томской области от 29.01.2009 № 33а «О Порядке организации и осуществления надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты на территории Томской области» (далее – Постановление № 33а).

Вариант решения проблемы, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку в соответствии с частью 4 статьи 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности при организации регионального государственного контроля (надзора) определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, если такие критерии не установлены федеральным законом или Правительством Российской Федерации. На федеральном уровне такие критерии не установлены. Следовательно, нормотворческие полномочия в части установления вышеуказанных критериев отнесены к компетенции Администрации Томской области. В этой связи такие варианты достижения поставленных целей, как замена регулирования информационными, организационными или иными способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

По данным, представленным Разработчиком в сводном отчете, предлагаемый проект акта затронет интересы 1491 работодателей - юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории Томской области, с численностью работников не менее 35 человек. Однако, считаем, что к указанному перечню участников предполагаемого правового регулирования также можно отнести исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности.

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 определение критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска при осуществлении надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты, приняты в Ямало-Ненецком автономном округе, Вологодской, Кемеровской, Тамбовской областях, Хабаровском крае. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения возникшей проблемы и выбрать предпочтительный вариант правового регулирования для Томской области.

Анализ предлагаемого правового регулирования

Проект акта подготовлен Разработчиком в рамках реализации Федерального закона № 294-ФЗ и распоряжения Администрации Томской области от 27.09.2018 № 651-ра «Об установлении перечня видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск - ориентированный подход на территории Томской области».

Проектом акта предусмотрено внесение изменений в Порядок организации и осуществления контроля и надзора за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты на территории Томской области, утвержденный Постановлением № 33а (далее – Порядок).

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что проектом акта предлагается установить, что региональный контроль и надзор за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты на территории Томской области осуществляется с применением риск - ориентированного подхода.

В целях применения такого подхода деятельность работодателей подлежит отнесению к определенной категории риска на основании критериев отнесения деятельности работодателей к категориям риска при организации и осуществлении надзора контроля за приемом на работу инвалидов в пределах квоты на территории Томской области к определенной категории риска, установленной Разработчиком в приложении к Порядку. В частности, проектом акта предусмотрено, что отнесение деятельности работодателей к категориям риска осуществляется с учетом оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, с учетом следующих категорий: средний, умеренный, низкий риск.

Положительным эффектом от принятия предлагаемого правового регулирования является уменьшение частоты проверок в отношении работодателей, имеющих низкую категорию риска и, как следствие, эффективное расходование трудовых и материальных ресурсов, задействованных при осуществлении проверок. Оценка риска при проведении проверки позволит сосредоточить усилия и ресурсы на проведении плановых мероприятий в отношении подконтрольных субъектов, нарушение обязательных требований которыми несет наибольшую угрозу охраняемым законом интересам.

По мнению Разработчика, принятие проекта акта позволит вычислить потенциальных нарушителей, которые представляют собой действительную угрозу охраняемым ценностям, увеличить охват потенциальных нарушителей обязательных требований, а также снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда охраняемым законам ценностям.

Разработчик отмечает, что установление критериев риск – ориентированного подхода при осуществлении надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты позволит снизить административную нагрузку на работодателей в связи с применением периодичности осуществления в отношении них плановых проверок. А использование при проведении проверок проверочных листов позволит упорядочить и формализовать процедуру проведения плановых проверок, повысить открытость надзора, позволит работодателям применять вопросы, указанные в проверочных листах, в целях самопроверки соблюдения ими обязательных требований, своевременного выявления и устранения допущенных нарушений.

Разработчик в сводном отчете указывает, что дополнительных финансовых затрат, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется.

Принимая во внимание, что осуществление проверочных мероприятий, будет осуществляться работниками Разработчика в рамках осуществления их текущих

обязанностей, следовательно, указанные затраты для органов власти не будут избыточны. При этом объекты контроля возможно будут нести финансовые убытки, но только в случае совершения ими нарушений и привлечения к ответственности.

Между тем к проекту акта имеются следующие замечания:

1. В силу пункта 5 Правил отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» перечень категорий риска или классов опасности и критерии отнесения к ним объектов государственного контроля (надзора) основываются на необходимости минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов органа государственного контроля (надзора), позволяющем соблюдать установленную периодичность плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Из рассматриваемой редакции проекта акта не представляется возможным определить периодичность плановых проверок работодателей при организации и осуществлении надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты на территории Томской области.

Предлагаем Разработчику дополнить проект акта положением, устанавливающим периодичность проведения плановых проверок подконтрольных субъектов в зависимости от отнесения деятельности работодателей к определенной категории риска.

2. Согласно приложению к Порядку критерием отнесения деятельности работодателей к средней категории риска при организации и осуществлении надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты на территории Томской области является наличие *в течение трех лет*, предшествующих году составления проекта ежегодного плана проведения плановых проверок:

- отказа инвалидам в приеме на работу в пределах установленной квоты;
- вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ);
- вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.7 КоАП РФ.

В силу статьи 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Таким образом, указанный критерий отнесения деятельности работодателей к средней категории риска не учитывает срок давности привлечения к ответственности за совершение указанного правонарушения.

Кроме того, из представленной редакция критериев отнесения деятельности работодателей к категории среднего риска при наличии вступивших в законную силу в течение трех лет, постановления о назначении административных наказаний, предусмотренных частью 1 статьи 5.42, статьей 19.7 КоАП РФ, не ясно отнесение деятельности подконтрольных субъектов к рассматриваемой категории риска.

Аналогичное замечание имеется к критериям отнесения деятельности работодателей при организации и осуществления надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты к умеренной категории риска.

Таким образом, представленная редакция рассматриваемого положения, предусматривающего критерии отнесения деятельности работодателей при организации и осуществления надзора и контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты к средней и умеренной категориям риска, устанавливает необоснованные требования к подконтрольным субъектам.

Предлагаем Разработчику доработать критерии отнесения работодателей к средней и умеренной категориям риска, либо предоставить обоснование необходимости установления указанных критериев.

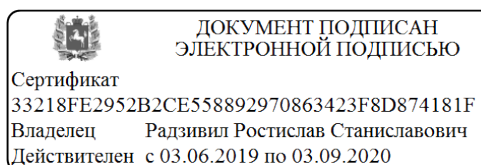
Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

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 положение, вводящее необоснованное требование для субъектов предпринимательской деятельности, а также иные положения, нуждающиеся в исключении или корректировке.

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

Начальник департамента



Р.С. Радзивил