

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

05.08.2020 № 26-1079
на № 48-0305 от 29.07.2020

Председателю комитета по охране
объектов культурного наследия
Томской области
Е.В. Перетягиной

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 09.08.2017 № 293а»

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 09.08.2017 № 293а» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Департаментом по культуре 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.



11682913

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 25 июня по 10 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: Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Союз «Томская торгово-промышленная палата», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Союз «МПО работодателей Томской области», ФГБОУ ВПО «Томский государственный архитектурно-строительный университет».

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика мнения и замечания не поступали.

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» государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, включен в перечень видов регионального государственного контроля (надзора), 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 контроля за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной

охраной объектов культурного наследия, как на федеральном, так и на региональном уровне, а также в отсутствии четких критериев отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к подконтрольным субъектам данного вида контроля.

При характеристике негативных эффектов, возникающих в связи с наличием вышеуказанной проблемы, Разработчик указал на тот факт, что отсутствие дифференциации в периодичности осуществления плановых проверок в отношении подконтрольных субъектов повлечёт увеличение издержек как со стороны органа государственной власти, осуществляющего контроль, так и со стороны хозяйствующих субъектов.

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.

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком были выделены такие цели предлагаемого правового регулирования, как установление критериев риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия, а также снижение административной нагрузки на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся правообладателями объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия.

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым вносятся изменения в постановление Администрации Томской области от 09.08.2017 № 293а «Об утверждении Положения о региональном государственном надзоре за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального, местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия» (далее – Постановление № 293а).

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, предлагаемый проект акта затронет интересы 500 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся правообладателями объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия. 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, устанавливающие критерии риск-ориентированного подхода при осуществлении регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия, приняты в Костромской и Ростовской областях. 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 Положение о региональном государственном надзоре за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального, местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия, утвержденное Постановлением № 293а (далее – Положение).

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что проектом акта предлагается установить, что контроль в отношении юридических лиц, их руководителей и иных должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся правообладателями объектов культурного наследия регионального, местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия, осуществляется с применением риск - ориентированного подхода. В целях применения такого подхода деятельность объектов контроля подлежит отнесению к определенной категории риска на основании критериев отнесения деятельности.

Критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска при организации регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия устанавливаются Разработчиком в приложении к Положению. В частности, проектом акта выделяются следующие категории риска: высокий, средний, умеренный и низкий.

Положительным эффектом от принятия предлагаемого правового регулирования является уменьшение частоты проверок в отношении организаций, имеющих низкую категорию риска и, как следствие, снижение расходов, связанных с необходимостью сопровождения при проведении проверки.

По мнению Разработчика, принятие проекта акта позволит повысить как эффективность контрольно-надзорной деятельности, так и комфортность ведения бизнеса. Произойдет полное распределение объектов контроля по категориям риска при осуществлении плановых проверок.

Разработчик отмечает, что в сокращении проверок добросовестных предпринимателей, длительное время работающих без грубых нарушений, заинтересованы как контролирующие органы, так и сам бизнес. Возможность сокращения затрат ресурсов, связанных с проверками, создает дополнительные стимулы к дальнейшим инвестициям.

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

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 субъекты 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. Пунктом 16 Положения предусмотрено, что проведение плановых проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в зависимости от присвоенной категории риска осуществляется с периодичностью, установленной 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» (далее – постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806).

При этом приложением к Положению уже установлена периодичность проведения плановых проверок для различных категорий рисков.

Предлагаем Разработчику пункт 16 Положения исключить.

2. Согласно пункту 19 Положения юридическое лицо, индивидуальный предприниматель вправе подать в региональный орган охраны объектов культурного наследия заявление об изменении ранее присвоенной категории риска.

При этом механизм рассмотрения изменения категории риска и принятия соответствующего решения проектом акта не предусмотрен.

Из смысла данного пункта не представляется возможным установить, каким образом будет рассматриваться указанное заявление, условия или основания принятия такого решения Разработчиком.

Полагаем, что данный факт в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», позволяет говорить о таком коррупциогенном факторе как широта дискреционных полномочий.

Предлагаем Разработчику устранить данный коррупциогенный фактор, установив порядок рассмотрения и принятия решения об изменении категории риска.

3. В графе 3 приложения к Положению предусмотрено, что одним из критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к высокой категории риска является совершение юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) действий (бездействий), повлекших полную физическую утрату объекта культурного наследия (части объекта культурного наследия) или утрату им историко-культурного значения.

В силу статьи 4.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – 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 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к высокой категории риска не учитывает срок давности привлечения к ответственности за совершение указанного правонарушения.

Предлагаем Разработчику скорректировать положение об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к высокой категории риска.

4. В качестве одного из критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к средней категории риска определено наличие в отношении юридического лица (индивидуального предпринимателя) 3 и более вступивших в законную силу постановлений о привлечении к административной ответственности по статьям 7.13-7.16, части 1 статьи 19.4, частям 18 и 19 статьи 19.5, статьям 19.6, 19.7 КоАП РФ в течение двадцати четырех месяцев, предшествующих месяцу, в котором принимается решение об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска.

Установление критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к средней категории риска в зависимости от количества вступивших в законную силу постановлений о привлечении субъектов контроля к административной ответственности в течение 24 месяцев, предшествующих месяцу принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска, создает необоснованные преимущества для подконтрольных субъектов, совершивших указанные административные правонарушения менее 3 раз.

Необходимо отметить, что субъектами административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.6 КоАП РФ, устанавливающей административное наказание за непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, являются должностные лица.

Кроме того, статьей 4.6 КоАП РФ установлен срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Указанный критерий отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к средней категории риска не учитывает срок давности привлечения к административной ответственности за совершение указанного правонарушения.

Таким образом, представленная редакция рассматриваемого положения, предусматривающего критерии отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к средней категории риска, устанавливает необоснованные требования к подконтрольным субъектам.

Предлагаем Разработчику доработать критерии отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к средней категории риска, либо предоставить обоснование необходимости установления указанного критерия.

5. В графе 4 приложения к Положению предусмотрено, что к критериями отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к средней категории риска также относятся следующее:

- юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) допускается нарушение порядка проведения работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, установленного

статьей 45 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

- юридическое лицо (индивидуальный предприниматель) *нарушает* требования охранного обязательства собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия в части плана работ по сохранению объекта культурного наследия и его территории;

- юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем) *не обеспечивается* доступность объекта культурного наследия для инвалидов.

Из представленной редакции критерий отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к средней категории риска не представляется возможным определить когда и каким документом зафиксированы указанные нарушения.

Полагаем, что указанные формулировки «допускает нарушения», «нарушает», «не обеспечивает» согласно подпункту а) пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, содержит такой коррупциогенный фактор, как «установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям».

Аналогичное замечание имеется к критериям отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к умеренной категории риска.

Предлагаем Разработчику устранить данный коррупциогенный фактор.

6. В силу пункта 12 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 РФ от 17.08.2016 № 806, при отнесении объектов государственного контроля (надзора) к категориям чрезвычайно высокого, высокого, значительного риска или 1, 2, 3 классам опасности орган государственного контроля (надзора) размещает соответствующую информацию об этих объектах на своем официальном сайте.

Поскольку проектом акта, в соответствии с установленными критериями предусмотрено отнесение деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к высокой категории риска, информация о таких юридических лицах и индивидуальных предпринимателях должна быть размещена на официальном сайте Разработчика.

Однако положения о размещении такой информации на официальном сайте Разработчика в проекте акта отсутствует, что противоречит постановлению Правительства РФ от 17.08.2016 № 806, а также нарушает права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которым присвоена категория высокого риска, на информирование о присвоении такой категории риска.

Предлагаем Разработчику проект акта дополнить положением, предусматривающим размещение информации о присвоении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей категория высокого риска на официальном сайте Разработчика.

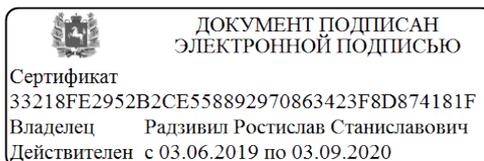
Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

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