

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

10.09.2021 № 26-1037

на № 66-0423 от 20.08.2021

Начальнику Департамента
ветеринарии Томской области

Табакаеву В.В.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Положение о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными 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 постановления Администрации Томской области «Положение о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными на территории Томской области» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Департамента 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.

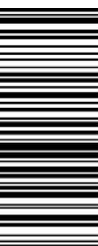
В соответствии с пунктом 7 Порядка проведения ОРВ процедура проведения оценки регулирующего воздействия включает следующие этапы:

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.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: высокая.



ТО-14082610

В соответствии с абзацем первым пункта 6-1 Порядка проведения ОРВ в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия оценка регулирующего воздействия проводится, начиная с этапа размещения уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования.

Обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования Разработчиком проводилось с 24 июня по 5 июля 2021 года, замечания и предложения в связи с проведением обсуждения идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования отсутствуют.

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 7 июля по 3 августа 2021 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 «Торгово-промышленная палата», Союз «МПО работодателей Томской области», Совет Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», индивидуального предпринимателя А.Н. Можейко, Городской благотворительный фонд «Добрые руки», ООО «Заря Сервис».

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступили замечания, предложения и мнения от 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 Портале.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование, заключается в отсутствии нормативного правового акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, утверждающего положение о региональном государственном надзоре в области обращения с животными на территории Томской области. Принятие такого нормативного правового акта обусловлено необходимостью правового регулирования надзорной деятельности по данному направлению на территории Томской области в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и Федеральным законом от 27 января 2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 498-ФЗ).

Согласно подпункту 3 части 2 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) для вида регионального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о виде регионального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 82 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится осуществление регионального государственного надзора в области обращения с животными.

Пунктом 3 части 1 статьи 7 Федерального закона № 498-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обращения с животными относится утверждение положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 19 Федерального закона № 498-ФЗ государственный контроль (надзор) в области обращения с животными посредством регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями, утверждаемыми высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными в соответствии с частью 3 статьи 19 Федерального закона № 498-ФЗ является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований в области обращения с животными, установленных указанным Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, при содержании и использовании животных, ином обращении с животными, осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев, при осуществлении деятельности приютов для животных, в том числе соблюдение норм содержания животных в них, за исключением случаев, установленных частью 2 статьи 19 Федерального закона № 498-ФЗ.

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, которым утверждается Положение о региональном государственном надзоре в области обращения с животными на территории Томской области (далее – Положение).

Действующий порядок организации и осуществления исполнительными органами государственной власти Томской области государственного надзора в области обращения с животными, утвержденный постановлением Администрации Томской области от 29.04.2020 № 199а, противоречит положениям Федерального закона № 248-ФЗ, с учетом внесенных изменений Федеральным законом от 11

июня 2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Вариант решения проблемы, предложенный Разработчиком - принятие проекта акта, является единственно допустимым способом государственного регулирования, направленным на решение проблемы, поскольку в соответствии с подпунктом 3 части 2 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) для вида регионального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о виде регионального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта затронет интересы 15 тысяч юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по обращению с животными без владельцев, 10 тысяч юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также граждан, осуществляющих деятельность по содержанию, использованию животных и более 16 тысяч физических лиц, содержащих домашних животных.

При подготовке проекта Разработчик указал, что опыт решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации не изучался в виду того, что нормативные правовые акты об утверждении Положений о видах регионального государственного надзора разрабатываются контрольными (надзорными) органами на территории Российской Федерации повсеместно в связи с вступлением в силу Федерального закона № 248-ФЗ.

Анализ предлагаемого правового регулирования

Проект акта подготовлен Разработчиком в рамках реализации положений Федеральных законов № 248-ФЗ, № 184-ФЗ и № 498-ФЗ.

В ходе оценки регулирующего воздействия Департаментом установлено, что проектом акта предлагается утвердить Положение, которое устанавливает порядок организации и осуществление регионального государственного надзора в области обращения с животными.

Положением устанавливаются:

- предмет регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на территории Томской области - соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований в области обращения с животными, установленных Федеральным законом № 498-ФЗ и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Томской области:

1) при содержании и использовании животных, ином обращении с животными, осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев;

2) при осуществлении деятельности приютов для животных, в том числе соблюдение норм содержания животных в них, за исключением случаев, установленных частью 2 статьи 19 Федерального закона № 498-ФЗ;

- орган, уполномоченный на осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными на территории Томской области;

- перечень должностных лиц Разработчика, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора);
- права должностных лиц, предоставленные им при осуществлении своих обязанностей в рамках осуществления регионального государственного контроля (надзора);
- объекты регионального государственного контроля (надзора);
- учет объектов регионального государственного контроля (надзора);
- управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного надзора;
- виды контрольных (надзорных) мероприятий в рамках осуществления регионального государственного контроля (надзора);
- виды профилактических мероприятий, осуществляемых в рамках регионального государственного контроля (надзора);
- контрольные (надзорные) действия, совершаемые в рамках конкретного вида контрольных (надзорных) мероприятий;
- порядок подачи и порядок рассмотрения возражений в отношении объявленного предостережения;
- обжалование решений Разработчика, действий (бездействия) его должностных лиц;
- показатели результативности и эффективности регионального государственного контроля (надзора), их целевое значение, индикативные показатели регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными.

Положением предусмотрено, что региональный государственный надзор осуществляется с применением системы оценки и управления рисками, подразделяющей поднадзорные объекты на соответствующие категории риска. В частности, выделяются три категории риска: высокий, средний и низкий.

Критерии отнесения объектов регионального государственного надзора в области обращения с животными:

1) к категории высокого риска:

- деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при обращении с животными без владельцев, включая:
 - отлов животных без владельцев,
 - транспортировка животных без владельцев и их передача в приют для животных;
 - содержание животных без владельцев в приюте для животных, в том числе стерилизация, вакцинация, маркирование животных;
 - возврат животных без владельцев на прежние места их обитания;
- здания, помещения, сооружения, территории, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства и другие объекты, которые используются при осуществлении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при обращении с животными без владельцев, и к которым предъявляются обязательные требования;

2) к категории среднего риска:

- деятельность по содержанию, использованию животных, иному обращению с животными, за исключением деятельности по содержанию, использованию животных, отнесенной к объектам федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными;
- здания, помещения, сооружения, территории, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства и другие объекты, которые используются при осуществлении деятельности по содержанию, использованию

животных, иному обращению с животными, за исключением зданий, помещений, сооружений, территории, оборудования, устройств, предметов, материалов, транспортных средств и других объектов, отнесенных к объектам федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными;

в) к категории низкого риска - деятельность физических лиц по содержанию домашних животных, которые находятся на их содержании, под их временным или постоянным надзором и местом содержания которых не являются зоопарки, зоосады, цирки, зоотеатры, дельфинарии, океанариумы.

Разделение объектов контроля в зависимости от присвоенной категории риска повлияет на периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Между тем к проекту акта имеются следующее замечание:

1. Пункт 14 Положения предусматривает три категории рисков причинения вреда (ущерба): высокий, средний и низкий. Пункт 16 Положения предусматривает четвертую категорию риска - чрезвычайно высокий. Согласно данному пункту объекты контроля (надзора), подлежащие отнесению к категориям высокого, среднего рисков, подлежат отнесению к категориям чрезвычайно высокого, высокого рисков соответственно при наличии вступившего в законную силу в течение двух лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении объекта контроля (надзора) к категории риска, постановления о привлечении к административной ответственности с назначением административного наказания юридическому лицу, его должностным лицам или работникам, индивидуальному предпринимателю, его работникам за совершение административных правонарушений, связанных с невыполнением в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) об устранении нарушений законодательства, за которые предусмотрена административная ответственность частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Предлагаем пункт 14 Положения дополнить четвертой категорией риска - чрезвычайно высокого риска, определив для указанной категории проведение контрольных (надзорных) мероприятий и их периодичность.

2) В пункте 29 Положения предусмотрено: должностные лица Разработчика по обращениям контролируемых лиц и их представителей осуществляют консультирование в устной или письменной форме. Консультирование осуществляется по телефону, на личном приеме либо в ходе проведения профилактического визита, контрольного (надзорного) мероприятия.

Согласно части 2 статьи 50 Федерального закона № 248-ФЗ консультирование также может осуществляться должностным лицом контрольного (надзорного) органа посредством видео-конференц-связи.

Предлагаем абзац 2 пункта 29 Положения после слов «по телефону» дополнить словами посредством «видео-конференц-связи».

3) Пункт 30 Положения устанавливает вопросы, по которым осуществляется устное консультирование:

1) о нормативных правовых актах (их отдельных положениях), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках регионального государственного контроля (надзора);

2) о нормативных правовых актах, регламентирующих порядок осуществления регионального государственного контроля (надзора);

3) о порядке обжалования действий или бездействия должностных лиц Разработчика;

- 4) о месте нахождения и графике работы Разработчика;
- 5) о справочных телефонах структурных подразделений Разработчика;
- 6) о сайте и адресе электронной почты.

Пункт 31 Положения предусматривает три вопроса, по которым осуществляется письменное консультирование контролируемых лиц:

1) о нормативных правовых актах (их отдельных положениях), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках регионального государственного контроля (надзора);

2) о нормативных правовых актах, регламентирующих порядок осуществления регионального государственного контроля (надзора);

3) о месте нахождения и графике работы Разработчика.

Вопросы, указанные в подпунктах 4 – 6 пункта 30 Положения и в подпункте 3 пункта 31 Положения, не связаны с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора) и могут быть получены контролируемым лицом самостоятельно (адрес электронной почты, номера телефонов, местонахождение и график работы Разработчика).

Между тем по мнению Департамента из содержания подпунктов 4-6 пункта 30 Положения и подпункта 31 Положения следует, что разъяснения контролируемому лицу будут сведены к предоставлению информации о реквизитах нормативных правовых актов и их положений, регулирующих порядок осуществления регионального государственного контроля (надзора), либо содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках регионального государственного контроля (надзора).

Согласно части 1 статьи 50 Федерального закона № 248-ФЗ должностное лицо контрольного (надзорного) органа по обращениям контролируемых лиц и их представителей осуществляет консультирование (дает разъяснения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора)).

Таким образом, вопросы, указанные в подпунктах 4 – 6 пункта 30 Положения и в подпункте 3 пункта 31 Положения ограничивают контролируемых лиц в получении разъяснений по вопросам, связанным с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), и не соответствуют части 1 статьи 50 Федерального закона № 248-ФЗ.

Предлагаем Разработчику расширить предметную область вопросов, по которым проводятся консультации, и исключить вопросы, не связанные с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора).

4) Пунктом 35 Положения установлено, что должностные лица Разработчика не вправе осуществлять консультирование контролируемых лиц и их представителей, выходящее за рамки информирования о стандартных процедурах и условиях осуществления регионального государственного контроля (надзора) и влияющее прямо или косвенно на индивидуальные решения контролируемых лиц.

Что понимается под «консультированием контролируемых лиц и их представителей, выходящее за рамки информирования о стандартных процедурах и условиях осуществления регионального государственного контроля (надзора) и влияющее прямо или косвенно на индивидуальные решения контролируемых лиц» в Положении не определено. Таким образом, Разработчик может отказать в консультировании - разъяснении по вопросам, связанным с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора).

Считаем, что в пункте 35 Положения усматривается коррупциогенный фактор,

устанавливающий выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов (их должностных лиц).

В соответствии подпунктом «в» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил является выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Предлагаем пункт 35 Положения исключить, либо конкретизировать понятие «консультирование контролируемых лиц и их представителей, выходящее за рамки информирования о стандартных процедурах и условиях осуществления регионального государственного контроля (надзора) и влияющее прямо или косвенно на индивидуальные решения контролируемых лиц».

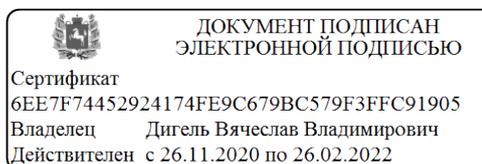
Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

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

Однако проект акта содержит положение, вводящее избыточное ограничение для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о 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.

И.о. начальника департамента



В.В. Дигель

Якимович Наталия Юрьевна
8 (382-2) 510-375
yakimovichnyu@tomsk.gov.ru