

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
защиты населения и территории
Томской области

Лукину С.Т.

28.10.2021 № 26-2146

на № 31-0554 от 20.10.2021

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

проекта постановления Администрации Томской области

«Об утверждении Положения о региональном государственном надзоре в области защиты населения и территорий Томской области от чрезвычайных ситуаций»

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 «Об утверждении Положения о региональном государственном надзоре в области защиты населения и территорий Томской области от чрезвычайных ситуаций» (далее – проект акта), разработанный Департаментом защиты населения и территории Томской области (далее – Разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с подпунктом «а» пункта 1 статьи 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

В соответствии с пунктом 7 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного 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), процедура проведения оценки регулирующего воздействия включает следующие этапы:

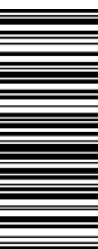
1) размещение уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования;

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.

В соответствии с абзацем первым пункта 6-1 Порядка проведения ОРВ в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия оценка регулирующего



ТО-14363154

воздействия проводится, начиная с этапа размещения уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования.

Обсуждение идеи (концепции) правового регулирования проводилось с 06.09.2021 по 16.09.2021. По результатам обсуждения предлагаемого правового регулирования замечания и предложения не поступали.

Для реализации 2 этапа процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком был подготовлен проект акта и сводный отчет, составленный по форме согласно приложению № 2 к Порядку проведения ОРВ. В период с 17.09.2021 по 15.10.2021 были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для обсуждения в ходе 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 письменно уведомил о начале публичных консультаций 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», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Союз «МПО работодателей Томской области».

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Разработчика поступили предложения, замечания и мнения от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, которые были включены в сводку предложений, размещенную на Портале.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

По информации, представленной Разработчиком в сводном отчете, разработка проекта акта обусловлена необходимостью реализации норм Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ).

В группу потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования, по мнению Разработчика, входят организации, осуществляющие эксплуатацию опасных производственных объектов 3 класса опасности, в количестве 117 единиц.

В качестве цели предлагаемого правового регулирования Разработчик в сводном отчете указал определение порядка организации и осуществления регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий Томской области от чрезвычайных ситуаций в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ.

В качестве варианта достижения поставленной цели Разработчиком предлагается принять проект акта.

Разработчик в сводном отчете не указал об опыте решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации.

Анализ предлагаемого правового регулирования

В соответствии с пунктом 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.

Согласно подпункту 45 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 организация и осуществление регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Проектом акта утверждается Положение о региональном государственном надзоре в области защиты населения и территорий Томской области от чрезвычайных ситуаций (далее – Положение, государственный надзор).

Положением устанавливаются:

- орган, уполномоченный на осуществление государственного надзора;
- перечень должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного надзора;
- виды профилактических мероприятий, осуществляемых в рамках государственного надзора;
- виды контрольных (надзорных) мероприятий в рамках осуществления государственного надзора;
- контрольные (надзорные) действия, совершаемые в рамках конкретного вида контрольного (надзорного) мероприятия;
- обжалование решений Разработчика, действий (бездействия) его должностных лиц;
- ключевые и индикативные показатели регионального государственного надзора и их целевые значения.

Согласно сводному отчету дополнительных расходов областного бюджета, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется.

Индикаторов достижения цели предлагаемого правового регулирования Разработчик, исходя из сводного отчета, не выделил.

Между тем к проекту акта имеются следующие замечания:

1. Согласно пункту 7 Положения критерием отнесения объектов надзора к классам (категориям) опасности служат статистические данные о наличии произошедших аварий или чрезвычайных ситуаций на таких объектах за последние 5 лет:

две аварии или чрезвычайные ситуации – высокий риск;

одна авария или чрезвычайная ситуация – значительный риск;

отсутствие нарушений и аварий – средний риск;

отсутствие нарушений с момента государственной регистрации организации – низкий риск.

При этом в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ положением о виде контроля определяются критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) в рамках осуществления вида контроля, а не к классам (категориям) опасности, как это указано в абзаце первом пункта 7 Положения.

С учетом изложенного предлагаем указанную проектируемую норму привести в соответствие с действующим законодательством.

2. Согласно пункту 5 Положения объектом государственного надзора является деятельность организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты 3 класса опасности.

Однако исходя из содержания пункта 7 Положения в качестве критериев отнесения объектов надзора к классам (категориям) опасности Разработчик относит наличие либо отсутствие на таких объектах аварий или чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, создается правовая неопределенность при использовании понятия «объект надзора», т.к. Разработчик применяет его в разных значениях: в одном случае под объектом надзора понимается деятельность организации, а в другом - производственный объект (здание, сооружение и т.п.).

С учетом изложенного предлагаем Разработчику устранить указанную правовую неопределенность.

3. Разработчик к высокой и значительной категории риска относит объекты надзора, на которых за последние 5 лет произошли две аварии или чрезвычайные ситуации (высокий риск), либо одна авария или чрезвычайная ситуация (значительный риск).

Однако в соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Следовательно авария и чрезвычайная ситуация не могут быть равнозначными понятиями, т.к. авария является одной из причин, в результате которых может возникнуть чрезвычайная ситуация.

Между тем чрезвычайная ситуация на территории, на которой находятся объекты надзора, может возникнуть не только из-за аварии, а в результате опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые не связаны или не зависят от деятельности объекта надзора.

Учитывая, что частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объекта надзора напрямую зависит от отнесения объекта надзора к соответствующей категории риска (статья 25 Федерального закона № 248-ФЗ), Департамент считает, что редакция пункта 7 Положения вводит избыточное требование к субъектам предпринимательской и иной экономической деятельности, т.к. объекты надзора могут быть отнесены к категории высокого или значительного риска по причинам, которые не связаны с их деятельностью (катастрофы, распространения заболевания и т.д.).

Кроме того в абзацах четвертом и пятом пункта 7 Положения Разработчик использует понятие «нарушение», значение которого в проекте акта не раскрывается (не конкретизируется). При этом из абзаца первого пункта 7 Положения следует, что критерием отнесения объектов контроля к категориям риска служат статистические данные о наличии произошедших аварий или чрезвычайных ситуаций на таких объектах, однако источник данных о нарушениях проектом акта не раскрывается.

Также отсутствует понимание того, к какой категории риска будет отнесен объект надзора в случае, если нарушение произошло за последние 5 лет.

Предлагаем Разработчику доработать критерии отнесения объектов контроля к категориям риска, указанные в пункте 7 Положения, исключив избыточные требования к субъектам предпринимательской и иной экономической деятельности.

4. Согласно пункту 24 Положения совершение действий по проведению профилактических визитов является обязательным в отношении контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности по эксплуатации производственных опасных объектов 3 класса опасности, не позднее чем в течение одного года с даты начала такой деятельности.

Пунктом 8 Положения определено 4 категории риска причинения вреда (ущерба): высокий, значительный, средний и низкий.

При этом в соответствии с частью 4 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ проведение обязательных профилактических визитов должно быть предусмотрено в отношении контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности в определенной сфере, а также в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска.

С учетом изложенного предлагаем Разработчику привести пункт 24 Положения в соответствие с действующим законодательством.

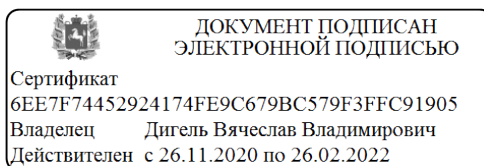
Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

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 положения, содержащие избыточные требования 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 направлении в Департамент для подготовки заключения повторно.

И.о. начальника департамента



В.В. Дигель