

ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«03» декабря 2015 г.

№ 14

об оценке регулирующего воздействия проекта закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах обеспечения тишины и покоя граждан на территории Новосибирской области»

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее – Министерство) в соответствии с Положением о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного Постановлением Губернатора Новосибирской области от 21.07.2014 № 116 (далее – Положение), рассмотрело проект закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах обеспечения тишины и покоя граждан на территории Новосибирской области» (далее – проект акта), разработанный прокурором Новосибирской области (далее – разработчик акта) и сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта, подготовленный Министерством, и сообщает следующее.

1. Сведения о размещении извещения и проведении публичных консультаций

Согласно пункту 17 Положения срок проведения публичных консультаций не может составлять менее 20 календарных дней с даты размещения ссылки на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в разделе «Публичные консультации».

Данное требование соблюдено. Информационное сообщение о проведении публичных консультаций было размещено 26.10.2015 в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Публичные консультации проводились в период с 27.10.2015 по 15.11.2015 (20 календарных дней).

О проведении публичных консультаций были извещены следующие органы и должностные лица: министерство здравоохранения Новосибирской области, министерство юстиции Новосибирской области, министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, ГУ МВД России по Новосибирской области, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, администрация города Бердска, администрация города Искитима, администрация города Оби, администрация р.п. Кольцово, Новосибирская торгово-промышленная палата, Новосибирская городская торгово-промышленная палата, ООО «Скай Групп», ООО «СтройМастер», ЗАО

«Первый строительный фонд».

В рамках проведения публичных консультаций поступило восемь отзывов. Три участника публичных консультаций имеют предложения и замечания, у пяти они отсутствуют. Это министерство здравоохранения Новосибирской области, администрация города Искитима, администрация города Бердска, администрация р.п. Кольцово, ГУ МВД по Новосибирской области. Кроме того, в отзыве ГУ МВД по Новосибирской области (далее – Управление), указано, что Управлением не выявлено положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской, инвестиционной и (или) иной хозяйствующей деятельности, а также способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной и (или) иной хозяйствующей деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Министерство юстиции Новосибирской области, Уполномоченный по правам предпринимателей Новосибирской области, администрация города Оби представили три предложения по проекту акта, из них одно учтено. Это предложение Уполномоченного по правам предпринимателей Новосибирской области о необходимости расширения перечня действий, на которые не будут распространяться нормы акта (проведение работ, приостановление которых невозможно по производственно-техническим условиям, работ, связанных с уборкой территории, сбором и вывозом отходов производства и потребления, работ, выполняемых при оказании жилищно-коммунальных услуг). Хотя разработчик акта перечень и не расширил, но он изменил содержание статей акта таким образом, что предложение Уполномоченного по правам предпринимателей Новосибирской области о видах действий были исключены из действий, относящихся к нарушению тишины и покоя. Внесенные изменения, кроме того, устранили логическое противоречие норм проекта акта. С одной стороны, в статье 3 проекта акта был приведен исчерпывающий перечень действий, нарушающих тишину и покой. При этом, в статье 4 проекта акта данный перечень являлся открытым и подлежащим расширенному толкованию. Так, наименование статьи 3 и содержание первого абзаца статьи 3 были сформулированы в следующем виде: «Действия, производящие шум и нарушающие тишину и покой граждан». Пункт первый статьи 4 проекта акта изложен в редакции: «в ночное время – действий, производящих шум и нарушающих тишину и покой граждан, с 22 часов до 7 часов по местному времени в рабочие дни, с 22 часов до 9 часов по местному времени в выходные и нерабочие праздничные дни, за исключением периода с 22 часов 31 декабря до 3 часов 1 января по местному времени»; пункт 2 статьи 4 проекта акта изложен в редакции: «в дневное время – действий, производящих шум и нарушающих тишину и покой граждан, с 13 часов до 15 часов по местному времени в многоквартирных домах». Таким образом, актом не отнесено к действиям, нарушающим тишину и покой граждан, проведение работ, приостановление которых невозможно по производственно-техническим условиям (непрерывно действующие предприятия), работ, связанные с уборкой территорий, сбором и вывозом отходов производства и потребления, а также работ выполняемых при оказании жилищно-коммунальных услуг.

Из двух неучтенных предложений одно внесено Минюстом НСО. Данный

участник публичных консультаций считает, что отсутствует необходимость дополнительного регулирования вопросов обеспечения тишины и покоя граждан. Он обосновывает это тем, что правовое регулирование обеспечения тишины и покоя на территории Новосибирской области достаточно и полно осуществляется Законом Новосибирской области от 14.02.2003 № 99 «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» (далее – Закон № 99-ОЗ). Однако, Министерство считает возможным не согласиться с Минюстом НСО. Так, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Законом № 99-ОЗ установлена административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан, однако в данном законе либо ином нормативном правовом акте Новосибирской области отсутствует необходимые условия для применения административной ответственности, конкретизация действий, нарушающих тишину и покой граждан, а также объекты, на которых обеспечивается тишина и покой. Фактически отсутствует закон Новосибирской области, за нарушение которого предусмотрена административная ответственность. Разработка проекта акта направлена на устранение данного пробела.

В рамках проведения публичных консультаций не было учтено предложение администрации города Оби, так как оно не относится к предмету предлагаемого правового регулирования, а касается исполнения Закона № 99-ОЗ. По информации участника публичных консультаций в настоящее время приостановлено исполнение полномочий сотрудниками полиции в части составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Законом № 99-ОЗ, до заключения соглашений между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий. (далее – соглашение). Согласно подпункту 1 пункта 2 статьи 15.3 Закона № 99-ОЗ должностные лица полиции наделены полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушение тишины и покоя граждан. На основании части 6 статьи 28.3 КоАП РФ это полномочие реализуется в случае, если его передача предусматривается соглашением. Однако проблема, обозначенная данным участником публичных консультаций, на взгляд Министерства, является важной и требует неотлагательного решения.

Сводная таблица предложений, поступивших в ходе проведения публичных консультаций, приведена в сводке предложений по результатам публичных консультаций проекта акта, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

2. Анализ проблем и целей регулирования

2.1. Анализ заявленных проблем и их негативных эффектов

Проблема, на решение которой направлен проект акта, заключается в

недостаточности правового регулирования отношений в сфере обеспечения тишины и покоя граждан на территории Новосибирской области.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3 Закона № 99-ОЗ к ведению Новосибирской области в области законодательства об административных правонарушениях относятся установление административной ответственности за нарушение законов Новосибирской области и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Новосибирской области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Статьей 4.2 Закона № 99-ОЗ установлена административная ответственность за нарушение тишины и покоя граждан. При этом закон или иной нормативный правовой акт, конкретизирующий в том числе условия для применения административной ответственности за противоправные деяния, указанные в статье Закона № 99-ОЗ, в Новосибирской области отсутствует. Это приводит к неоднозначной трактовке норм об административной ответственности, и как следствие, к сложностям в правоприменительной практике. Наличие закона, конкретизирующего условия применения административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан, обеспечит эффективность охраны общественной безопасности и общественного порядка, а также предупреждение административных правонарушений.

2.2. Анализ целей регулирования и индикаторов их достижения

Целью предлагаемого проектом акта регулирования является определение необходимых условий для применения административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан, предусмотренной Законом № 99-ОЗ. Индикаторы в сводном отчете не приведены, поскольку цель регулирования носит исключительно нормативный характер и направлена на конкретизацию существующего правового регулирования в сфере обеспечения покоя и тишины.

3. Анализ предлагаемого регулирования и альтернативных способов регулирования

Нарушение тишины и покоя граждан является административным правонарушением, посягающим на общественную безопасность и общественный порядок.

Цели регулирования соответствуют целям государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 345 (повышение качества и результативности охраны общественного порядка).

В соответствии с пунктами «б», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности; административное законодательство.

В силу пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. В настоящее время на федеральном уровне не принят закон, регулирующий вопросы обеспечения тишины и покоя граждан.

На основании изложенного, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять законодательное регулирование в сфере обеспечения тишины и покоя граждан. Ряд субъектов Российской Федерации воспользовались данным правом и приняли в дополнение к региональному законодательству об административных правонарушениях отдельные законы о тишине и покое (Московская область, Нижегородская область, Мурманская область, Ульяновская область, Приморский край, город Севастополь и другие). Так, например, Законом Ульяновской области от 08.08.2011 № 121-ЗО «О некоторых мерах по обеспечению покоя граждан и тишины на территории Ульяновской области» установлены периоды времени, в течение которых должны обеспечиваться покой граждан и тишина, в том числе с 13 часов до 15 часов ежедневно, объекты, на которых (в которых) должны обеспечиваться покой граждан и тишина и действия, нарушающие тишину и покой граждан. При этом, Законом Ульяновской области от 28.02.2011 № 16-ЗО «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях» установлена административная ответственность за нарушение требований в сфере обеспечения покоя граждан и тишины, установленных Законом Ульяновской области «О некоторых мерах по обеспечению покоя граждан и тишины на территории Ульяновской области».

Аналогичное правовое регулирование предлагается ввести и в Новосибирской области.

Пунктом 1 статьи 4.2 Закона № 99-ОЗ предусмотрена административная ответственность за совершение в ночное время (с 22 часов до 7 часов по местному времени в рабочие дни, с 22 часов до 9 часов по местному времени в выходные и нерабочие праздничные дни), за исключением периода с 22 часов 31 декабря до 3 часов 1 января по местному времени, любых действий, производящих шум и нарушающих тишину и покой граждан, в том числе личные действия граждан, механических средств и технических устройств, за исключением проведения аварийных и спасательных работ, других неотложных работ, необходимых для обеспечения безопасности граждан либо функционирования объектов жизнеобеспечения населения, а также работ, указанных в пункте 1.1 статьи 4.2 Закона № 99-ОЗ. Однако данной нормой не предусмотрен ни перечень таких действий, ни объекты, на которых обеспечивается тишина и покой граждан на территории Новосибирской области, что приводит к неоднозначной трактовке норм об административной ответственности, и как следствие, к сложностям в правоприменительной практике.

Следует отметить, что статья 2 проекта акта вводит перечень объектов, на которых обеспечивается тишина и покой граждан на территории Новосибирской области. К таким объектам относятся: многоквартирные дома и придомовые территории, зоны застройки индивидуальными жилыми домами, территории образовательных, медицинских организаций, а также организаций, оказывающих социальные, реабилитационные, санаторно-курортные услуги, услуги по

временному размещению и (или) обеспечению временного пребывания граждан, территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. Кроме того, статьей 3 проекта акта закреплён и является закрытым перечень действий, нарушающих тишину и покой граждан, а именно: использование звуковоспроизводящих устройств и устройств звукоусиления, в том числе установленных на транспортных средствах, крики, свист, громкое пение, игра на музыкальных инструментах, применение пиротехнических средств, строительно-монтажные, ремонтные и (или) разгрузочно-погрузочные работы, производящие шум и нарушающие тишину и покой граждан. Таким образом, проект акта направлен на конкретизацию существующего правового регулирования в сфере обеспечения тишины и покоя, единообразие трактовки правоприменителем норм об административной ответственности, предусмотренной статьей 4.2 Закона № 99-ОЗ.

Пунктом 1.1 и пунктом 1.2 статьи 4.2 Закона № 99-ОЗ определены периоды времени, в течение которых в многоквартирных домах запрещено осуществление строительно-монтажных, ремонтных и (или) разгрузочно-погрузочных работ, производящих шум и нарушающих тишину и покой граждан (с 20 часов до 7 часов по местному времени в рабочие дни, с 20 часов до 9 часов по местному времени в выходные и нерабочие праздничные дни), любых действий, производящих шум и нарушающих тишину и покой граждан, в том числе личные действия граждан, механических средств и технических устройств (с 13 часов до 15 часов по местному времени), за исключением проведения аварийных и спасательных работ, других неотложных работ, необходимых для обеспечения безопасности граждан либо функционирования объектов жизнеобеспечения населения.

Статьей 4 проекта акта также установлены периоды времени, в которые не допускается нарушение тишины и покоя граждан. Следует отметить, что статья 4 проекта акта дублирует положения пункта 1, пунктов 1.1 и 1.2 статьи 4.2 Закона № 99-ОЗ в части установления периодов времени, в течение которых не допускается нарушение тишины и покоя граждан и не противоречит действующему законодательству Новосибирской области об административных правонарушениях.

Статьей 5 проекта акта установлено, что нарушение тишины и покоя граждан на территории Новосибирской области влечет административную ответственность в соответствии с Законом № 99-ОЗ.

Следует подчеркнуть, что вводимое регулирование направлено на развитие и совершенствование имеющегося регулирования в сфере обеспечения тишины и покоя на территории Новосибирской области, в частности на определение необходимых условий для применения административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан, предусмотренной Законом № 99-ОЗ и не противоречит действующему законодательству.

4. Сведения о выявленных положениях проекта акта, затрудняющих предпринимательскую и инвестиционную деятельность, либо способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

В результате проведенного анализа не были выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их

введению; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, Новосибирской области; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области:

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
1	Наличие в проекте акта избыточных требований к составу, форме или срокам предоставления документов, сведений	отсутствуют
2	Наличие в проекте акта избыточных требований к имуществу, персоналу, заключенным договорам	отсутствуют
3	Наличие в проекте акта иных требований к субъекту предпринимательской, инвестиционной деятельности, не обусловленных необходимостью решения проблем регулирования	отсутствуют
4	Наличие в проекте акта избыточных полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, недостаточность или отсутствие таких полномочий	отсутствуют
5	Наличие в проекте акта иных положений, вводящих иные избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности или способствующих их введению; положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	отсутствуют
6	Наличие в проекте акта положений, которые могут быть неоднозначно истолкованы и привести в этом случае к ущемлению интересов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	отсутствуют
7	Наличие в проекте акта положений, ограничивающих конкуренцию или создающих условия к этому	отсутствуют
8	Наличие в проекте акта иных положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	отсутствуют
9	Наличие в проекте акта положений, необоснованно запрещающих осуществление предпринимательской, инвестиционной деятельности (в том	отсутствуют

числе определенных видов такой деятельности) в Новосибирской области	
--	--

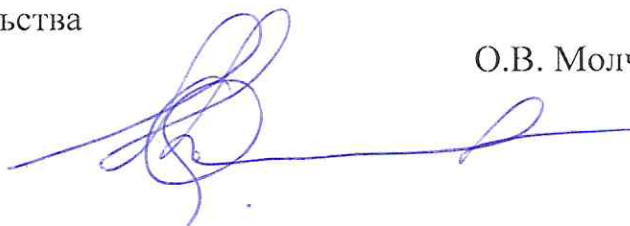
5. Выводы

При подготовке проекта акта был соблюден порядок разработки проекта акта, составления сводного отчета и их публичного обсуждения, определенный в Положении. Также представлены достаточные обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

По итогам проведения оценки регулирующего воздействия проекта акта не выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности Новосибирской области; а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области.

Учитывая результаты изложенного в настоящем заключении анализа проекта акта, рекомендуем, в случае принятия Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах обеспечения тишины и покоя граждан на территории Новосибирской области, привести в соответствие с данным нормативным правовым актом статью 4.2 Закона № 99-ОЗ.

Заместитель Председателя Правительства
Новосибирской области — министр



О.В. Молчанова