

**Сводный отчет
о проведении оценки регулирующего воздействия**

1. Общая информация.

1.1. Разработчик.

Дума Города Томска, администрация Города Томска

1.2. Вид и наименование проекта нормативного правового акта.

Проект закона Томской области «О внесении изменений в Кодекс Томской области об административных правонарушениях»

1.3. Предполагаемая дата вступления в силу нормативного правового акта.

По истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

1.4. Краткое описание проблемы, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование.

Законом Томской области от 30.12.2014 № 206-ОЗ «О внесении изменений в Кодекс Томской области об административных правонарушениях» была признана как противоречащая действующему федеральному законодательству часть 1 статьи 8.10 Кодекса Томской области об административных правонарушениях (далее – Кодекс), устанавливающая административную ответственность за нарушение установленных органами местного самоуправления правил благоустройства территорий, за исключением норм и правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основанием признания указанной нормы противоречащей действующему законодательству и утратившей силу послужило наличие в ней отсылки к ряду нормативных правовых актов органов местного самоуправления без конкретизации состава правонарушения, без указания, за какие конкретные действия наступает установленная данной нормой административная ответственность, что не соотнобразуется с принципом правовой определенности, обязанностью государства обеспечить законность при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. Кроме того, неопределенность указанной нормы может повлечь привлечение к административной ответственности по части 1 статьи 8.10 Кодекса за нарушение любых правил, установленных федеральным законодательством и воспроизведенных в правилах благоустройства территорий. Указанная позиция основана на нормах федерального законодательства с учетом позиций Верховного Суда Российской Федерации (Определение от 13.02.2013 №43-АПГ12-242-24; Определение от 28.08.2013 №15-АПГ13-4).

В целом не оспаривая изложенные правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации, необходимо, однако, иметь в виду, что в соответствии с частями 1, 3 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом в соответствии с положениями статей 14, 16, 16.2 указанного Федерального закона к вопросам местного значения муниципальных образований отнесено утверждение правил благоустройства территории, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения.

Таким образом, федеральный законодатель установил сферу регулирования вопросов организации благоустройства территории органами местного самоуправления путем определения содержания принимаемых ими правил благоустройства. Указанные муниципальные правовые акты должны носить

обязательный характер для неопределенного круга лиц, неисполнение установленных требований влечет предусмотренную законом ответственность.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 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.

Из содержания указанных норм федерального законодательства с учетом позиций Верховного Суда Российской Федерации можно сделать вывод, что региональный законодатель вправе определить законом субъекта Российской Федерации виды и предмет регулирования муниципальных нормативных правовых актов (группу правовых отношений, регулируемых органами местного самоуправления в пределах имеющихся полномочий), за нарушение которых устанавливается административная ответственность. При этом конкретные обязательные для исполнения требования устанавливаются муниципальными правовыми актами.

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация, когда принимаемые органами местного самоуправления муниципальные нормативные правовые акты, определяющие правила благоустройства соответствующих территорий, не обеспечены соответствующими принудительными механизмами их исполнения в виде мер административной ответственности. Отсутствие принудительных механизмов стимулирования субъектов благоустройства и иных лиц к выполнению требований муниципальных правовых актов, определяющих требования в области благоустройства, не позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять деятельность по организации благоустройства муниципального образования и не способствует формированию у субъектов благоустройства установок правомерного поведения.

1.5. Краткое описание целей предлагаемого правового регулирования.

Предлагаемые проектом изменения призваны устранить пробел в региональном законодательстве путем установления административной ответственности за нарушение установленных муниципальными правовыми актами правил благоустройства территорий как эффективного механизма стимулирования субъектов благоустройства к выполнению требований муниципальных нормативных правовых актов.

1.6. Краткое описание содержания предлагаемого правового регулирования.

Предлагаемый проект предусматривает:

1) внесение дополнений в статью 8.10 Кодекса в части установления административной ответственности за нарушение установленных органами местного самоуправления правил благоустройства территорий в случае если указанные деяния не охватываются составом правонарушения, предусмотренного федеральным законодательством либо настоящим Кодексом;

2) оптимизацию ряда норм Кодекса в целях исключения дублирующих составов административных правонарушений (исключение статьи 8.4 Кодекса, соотнесение положений статьи 8.10 с положениями статей 8.1, 8.14 Кодекса).

1.7. Срок, в течение которого проводилось обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования.

Обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования органами местного самоуправления не проводилось (пункт 3 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а).

1.8. Количество замечаний и предложений, полученных в связи с проведением обсуждения идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования.

Обсуждение идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования органами местного самоуправления не проводилось (пункт 3 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а).

1.9. Контактная информация исполнителя разработчика проекта нормативного правового акта (фамилия, имя, отчество, должность, телефон, адрес электронной почты).

Мерзляков Максим Александрович, председатель комитета правовой экспертизы департамента правового обеспечения администрации Города Томска, телефон: (3822) 99-13-29, e-mail: mma@admin.tomsk.ru.

2. Описание проблемы, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование.

2.1. Формулировка проблемы.

Отсутствие в действующем федеральном законодательстве и законодательстве Томской области норм, предусматривающих административную ответственность за нарушение принимаемых органами местного самоуправления правил благоустройства территорий (действующая редакция Кодекса охватывает лишь отдельные узкие аспекты благоустройства территории муниципального образования – например, статья 8.1, части 2, 3 статьи 8.10).

2.2. Информация о возникновении, выявлении проблемы и мерах, принятых ранее для ее решения, достигнутых результатах и затраченных ресурсах.

Возникновение проблемы обусловлено отменой ранее действующей редакции части 1 статьи 8.10 Кодекса в связи с несоответствием последней требованиям федерального законодательства.

Проблема была выявлена в декабре 2014 года в связи с принятием Законодательной Думой Томской области Закона Томской области от 30.12.2014 № 206-ОЗ «О внесении изменений в Кодекс Томской области об административных правонарушениях».

Учитывая специфику проблемы и предусмотренное действующим законодательством распределение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, решение проблемы возможно только путем установления соответствующих норм законом Томской области (Кодексом).

В течение 2015 года администрацией Города Томска неоднократно направлялись обращения в адрес органов государственной власти Томской области, в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области» с просьбой рассмотреть возможность корректировки регионального законодательства для решения проблемы. До настоящего момента проблема не решена.

2.3. Социальные группы, заинтересованные в устранении проблемы, их количественная оценка.

Основными социальными группами, заинтересованными в устранении проблемы являются:

- органы местного самоуправления муниципальных образований, заинтересованные в исполнении субъектами благоустройства и иными лицами установленных муниципальными правовыми актами правил благоустройства территории (количество определяется уставами соответствующих муниципальных образований);

- неопределенный круг юридических и физических лиц, заинтересованных в организации надлежащего благоустройства территорий муниципальных образований.

2.4. Характеристика негативных эффектов, возникающих в связи с наличием проблемы, их количественная оценка.

Основными негативными эффектами, возникающими в связи с наличием проблемы, следует признать:

- несоблюдение муниципальных правовых актов, определяющих правила благоустройства территории муниципального образования;

- отсутствие эффективных механизмов воздействия на юридических, должностных и физических лиц в целях стимулирования правомерного поведения при эксплуатации (использовании) объектов благоустройства и их отдельных элементов.

2.5. Причины возникновения проблемы и факторы, поддерживающие ее существование.

Причиной возникновения проблемы, по нашему мнению, является отсутствие в действующем федеральном законодательстве четкого разграничения правоотношений в сфере благоустройства территории с правоотношениями в иных сферах (охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, градостроительных, земельных), что, в свою очередь, обуславливает сложности в урегулировании на уровне регионального законодательства ответственности за нарушение муниципальных правовых актов в области благоустройства.

2.6. Причины невозможности решения проблемы участниками соответствующих отношений самостоятельно, без вмешательства государства.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установление административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления отнесено к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях и осуществляется соответствующим региональным законом.

В этой связи решение проблемы без вмешательства регионального законодателя не представляется возможным.

2.7. Опыт решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации, иностранных государствах.

Анализ законодательства регионов позволяет сделать вывод о повсеместном решении аналогичных проблем путем предусмотрения в законах субъектов Российской Федерации административной ответственности за нарушение правил благоустройства территории в целом, либо отдельных составов административных правонарушений в области благоустройства, являющихся основой для разработки местных правил благоустройства. В частности, подобным образом урегулированы вопросы во многих регионах Сибири (см. например, Закон Кемеровской области от 16.06.2006 № 89-ОЗ «Об административных правонарушениях в Кемеровской области», Кодекс Тюменской области об административной ответственности от 27.12.2007 № 55, Закон Новосибирской области от 14.02.2003 № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области», Закон Красноярского края от 02.10.2008 N 7-2161 «Об административных правонарушениях»).

2.8. Иная информация о проблеме.

Отсутствует.

3. Определение целей предлагаемого правового регулирования и индикаторов для оценки их достижения.

Цели предлагаемого правового регулирования	Сроки достижения целей предлагаемого правового регулирования	Периодичность мониторинга достижения целей предлагаемого правового регулирования
1. Устранение пробела в региональном законодательстве путем установления административной ответственности за нарушение установленных муниципальными правовыми актами правил благоустройства территорий.	С момента вступления в силу изменений в Кодекс Томской области об административных правонарушениях.	Не требуется.
2. Стимулирование субъектов благоустройства к выполнению требований муниципальных нормативных правовых актов.	Осуществляется на постоянной основе в течение всего срока действия предлагаемых норм.	Постоянный мониторинг в ходе текущей работы органов местного самоуправления.

Цели предлагаемого правового регулирования (соответствует п. 3.1)	Индикаторы достижения целей предлагаемого правового регулирования	Единица измерения индикаторов	Целевые значения индикаторов по годам
1. Устранение пробела в региональном законодательстве путем установления административной ответственности за нарушение установленных	Вступивший в законную силу закон Томской области	шт.	1 (в течение всего срока)

муниципальными правовыми актами правил благоустройства территорий.			
2. Стимулирование субъектов благоустройства к выполнению требований муниципальных нормативных правовых актов.	Количество административных правонарушений в области благоустройства, не предусмотренных специальными нормами Кодекса	шт.	Снижение общего количества правонарушений по сравнению с показателями года вступления в силу закона (в настоящее время не представляется возможным спрогнозировать возможное количество выявленных нарушений в 2016 году ввиду отсутствия исходных данных за 2015 год).

3.1. Методы расчета индикаторов достижения целей предлагаемого правового регулирования, источники информации для расчетов.

Математический расчет на основании:

по индикатору 1 – информации из общедоступных источников о деятельности Законодательной Думы Томской области;

по индикатору 2 – данных органов местного самоуправления и административных комиссий.

3.2. Оценка затрат на проведение мониторинга достижения целей предлагаемого правового регулирования.

Затраты из областного и местных бюджетов не предусмотрены.

4. Качественная характеристика и оценка численности потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования (их групп).

Группы потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования (краткое описание их качественных характеристик)	Количество участников группы
Органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области, осуществляющие нормативное регулирование в области благоустройства, организацию благоустройства и контроль	Определяется исходя из количества муниципальных образований Томской области и положений Уставов соответствующих муниципальных образований
Неопределенный круг юридических и физических лиц, заинтересованных в надлежащем благоустройстве территорий муниципальных образований	Определить не представляется возможным

5. Сведения о дополнительных расходах (доходах) областного бюджета, связанных с введением предлагаемого правового регулирования.

Дополнительные расходы областного бюджета не предполагаются.

Учитывая нормы абзаца 2 пункта 4 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации, дополнительные доходы именно областного бюджета также не предполагаются.

6. Изменение обязанностей (ограничений) потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования и связанные с ними дополнительные расходы (доходы).

Группы потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования (соответствует пункту 4)	Новые обязанности и ограничения, изменения существующих обязанностей и ограничений, вводимые предлагаемым правовым регулированием (с указанием соответствующих положений проекта нормативного правового акта)	Описание расходов и возможных доходов, связанных с введением предлагаемого правового регулирования	Количественная оценка, руб.

Органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области, осуществляющие нормативное регулирование в области благоустройства, организацию благоустройства и контроль	1. Организация работы уполномоченных органов и подразделений по контролю за выполнением норм Правил благоустройства территории, охваченных частью 1 статьи 8.10 Кодекса. 2. Организация работы должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных на выявление административных правонарушений и составление протоколов по новым составам. 3. Дополнительная нагрузка на административные комиссии муниципальных образований	Расходы в рамках текущей деятельности органов местного самоуправления. Доходы в виде сумм административных штрафов, зачисляемых в местный бюджет.	Количественная оценка не осуществлялась
Неопределенный круг юридических и физических лиц, заинтересованных в надлежащем благоустройстве территорий муниципальных образований	1. В случае нарушений установленных правил благоустройства территории - дополнительные денежные взыскания (административные штрафы)	Расходы на уплату административных штрафов (в случае привлечения к административной ответственности)	Количественная оценка не осуществлялась. Общая сумма расходов зависит от количества наложенных и взысканных в местный бюджет административных штрафов

6.1. Издержки и выгоды адресатов предлагаемого правового регулирования, не поддающиеся количественной оценке.

Выгоды адресатов: надлежащее состояние объектов благоустройства и их отдельных элементов, стимулирование правомерного поведения.

Издержки: последствия привлечения к административной ответственности.

7. Оценка рисков неблагоприятных последствий применения предлагаемого правового регулирования.

Виды рисков	Оценка вероятности наступления неблагоприятных последствий	Методы контроля рисков	Степень контроля рисков (полный/частичный/отсутствует)
Риск отсутствия возможности установить лицо, совершившее административное правонарушение и (или) привлечь его к ответственности (отсутствие данных о лиц, отсутствие доказательств, процессуальные основания для освобождения от ответственности)	В зависимости от вида правонарушения вероятность будет разная	1. Активизация работы по контролю уполномоченных органов и должностных лиц. 2. Повышение квалификации уполномоченных должностных лиц органов и административных комиссий, повышение качества выносимых решение о привлечении к ответственности	Степень контроля: частичный контроль.
Риск финансовых убытков для лиц, нарушающих установленные правила благоустройства территории	Только в случае совершения правонарушения и привлечения к административной ответственности	1. Недопущение субъектами нарушений установленных правил благоустройства территории	Степень контроля: частичный контроль

8. Сравнение возможных вариантов решения проблемы.

	Вариант 1	Вариант 2
8.1. Содержание варианта решения проблемы	Принятие представленного	Сохранение положений

	законопроекта	Кодекса в действующей редакции
8.2. Качественная характеристика и оценка динамики численности потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования в среднесрочном периоде (1 - 3 года)	Динамика численности ответственных органов местного самоуправления в среднесрочной перспективе не будет носить существенный характер. Оценить динамику численности неопределенного круга юридических и физических лиц не представляется возможным.	Динамика численности адресатов правового регулирования отсутствует.
8.3. Оценка дополнительных расходов (доходов) потенциальных адресатов регулирования, связанных с введением предлагаемого правового регулирования	Оценка дана в разделе 6 сводного отчета	Дополнительные расходы местных бюджетов на устранение нарушений в области благоустройства
8.4. Оценка расходов (доходов) областного бюджета, связанных с введением предлагаемого правового регулирования	Расходы (доходы) областного бюджета в результате принятия законопроекта не предполагаются.	Расходы (доходы) областного бюджета не изменятся
8.5. Оценка возможности достижения заявленных целей регулирования (раздел 3 сводного отчета) посредством применения рассматриваемых вариантов предлагаемого правового регулирования	Достижение заявленных целей является возможным	Устранение пробела областного законодательства не представляется возможным. Стимулирование правомерного поведения исключительно методами убеждения и разъяснительной работы представляется явно недостаточным.
8.6. Оценка рисков неблагоприятных последствий	Риски неблагоприятных последствий существенно снижаются при условии эффективной работы контрольных органов и правомерного поведения субъектов благоустройства.	Неблагоприятные последствия в виде принятия муниципальных норм, не обеспеченных механизмами принудительного исполнения, неисполнение субъектами благоустройства и иными лицами требований муниципальных правовых актов.

8.7. Обоснование выбора предпочтительного варианта решения выявленной проблемы.

Учитывая характер рассматриваемых отношений и заявленные цели правового регулирования предпочтительным видится вариант – принятие представленного законопроекта.

8.8. Детальное описание предлагаемого варианта решения проблемы.

Предлагается внести в Кодекс следующие изменения:

- 1) статью 8.4 признать утратившей силу;
- 2) статью 8.10 дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Нарушение установленных органами местного самоуправления правил благоустройства территорий в части требований к содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены (за исключением случаев, предусмотренных частью 1 статьи 8.1 настоящего Кодекса, частями 2, 3 настоящей статьи), либо невыполнение предусмотренного указанными правилами перечня работ по благоустройству территории муниципального образования, а также нарушение периодичности их выполнения (за исключением случаев, предусмотренных статьей 8.14 настоящего Кодекса), если указанные деяния не охватываются составом правонарушения, предусмотренного федеральным законодательством, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей, на должностных лиц - от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.»;

3) в пункте 12 части 1 статьи 14.1 цифры «8.1 - 8.4» заменить цифрами «8.1-8.3».

9. Оценка необходимости установления переходного периода и (или) отсрочки вступления в силу нормативного правового акта либо необходимость распространения предлагаемого правового регулирования на ранее возникшие отношения.

9.1. Предполагаемая дата вступления в силу нормативного правового акта.

По истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

9.2. Необходимость установления переходного периода и (или) отсрочки введения предлагаемого правового регулирования: нет.

9.3. Необходимость распространения предлагаемого правового регулирования на ранее возникшие отношения: не представляется возможным в силу требований части 2 статьи 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.