



## ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

### МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«14» сентября 2017

№ 27

**об оценке регулирующего воздействия проекта Закона Новосибирской области «О внесении изменений в статьи 5.2 и 9.1 Закона Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»**

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее – Министерство) в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Новосибирской области, установленным постановлением Губернатора Новосибирской области от 17.01.2017 № 2 (далее – Порядок проведения оценки), рассмотрело проект Закона Новосибирской области «О внесении изменений в статьи 5.2 и 9.1 Закона Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» (далее – проект акта), сводный отчёт о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта, (далее – сводный отчёт), сводку замечаний и предложений, подготовленные Советом депутатов города Новосибирска (далее также – разработчик, Совет депутатов). Проектом акта предлагается ужесточить наказание за совершение следующих административных правонарушений: нарушение порядка размещения временных объектов (статья 5.2 Закона Новосибирской области от 14.02.2003 № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области», далее – Закон НСО № 99-ОЗ) и торговля в неустановленном месте (статья 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ).

#### **1. Сведения о проведении публичных консультаций**

1.1. Сведения о проведении публичных консультаций по уведомлению о необходимости разработки проекта акта

С учётом подпункта 1 пункта 10 Порядка проведения оценки уведомление о необходимости разработки проекта акта (далее – уведомление) не составлялось,

публичные консультации по уведомлению не проводились, поскольку разработчиком проекта акта является представительный орган муниципального образования.

## 1.2. Сведения о проведении публичных консультаций по проекту акта и сводному отчёту

Проект акта содержит положения, относящиеся к высокой степени регулирующего воздействия, поскольку повышает меры ответственности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. Согласно подпункту 1 пункта 26 Порядка проведения оценки, если проект акта содержит положения, относящиеся к высокой степени регулирующего воздействия, срок проведения публичных консультаций по проекту акта и сводному отчёту (далее – публичные консультации) не может составлять менее 15 рабочих дней с даты размещения документов, подготовленных разработчиком в государственной информационной системе Новосибирской области «Электронная демократия Новосибирской области».

Данное требование соблюдено. Уведомление о публичных консультациях было размещено в сети Интернет в государственной информационной системе Новосибирской области «Электронная демократия Новосибирской области» по адресу: <http://www.dem.nso.ru/lawandnpa/b21a11a3-3189-4715-bd98-035e8217c557>. Публичные консультации проводились в период с 13.07.2017 по 11.08.2017 (22 рабочих дня).

О проведении публичных консультаций были извещены следующие лица и органы:

- Министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области;
- Министерство юстиции Новосибирской области;
- администрации муниципальных районов и городских округов Новосибирской области;
- Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;
- Новосибирская торгово-промышленная палата;
- Министерство.

## 1.3. Сведения об учёте поступивших предложений

Согласно информации, представленной разработчиком, в связи с проведением публичных консультаций поступили отзывы по проекту акта от пяти участников публичных консультаций: Министерства промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области, мэрии города Новосибирска, администрации Карасукского района Новосибирской области, администрации Коченевского района Новосибирской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области.

В рамках проведения публичных консультаций Минпромторг НСО частично согласился с предлагаемыми разработчиком акта изменениями. Указанный участник публичных консультаций полагает, что ужесточение мер административного воздействия по статье 9.1 «Торговля в неустановленном месте» Закона НСО № 99-ОЗ недопустимо и может создать социальную напряжённость среди населения. Поскольку, по мнению указанного участника публичных консультаций, в сельских районах Новосибирской области субъектами правонарушений по статье 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ зачастую являются граждане, реализующие излишек сельскохозяйственной продукции или товары собственного производства. Проектом акта предлагается исключить такую меру ответственности как предупреждение и увеличить минимальный размер штрафа для граждан от 300 рублей до 3 000 рублей. Таким образом, Минпромторг НСО считает, что гражданину может быть назначено административное наказание, несоизмеримое с доходом от реализации товара.

Разработчик акта не согласился с указанным выше замечанием, мотивировав свою позицию следующим. Граждане, несмотря на установленную в настоящее время административную ответственность за торговлю в неустановленном месте, осознают, что их незаконная деятельность приводит к нарушениям прав и законных интересов добросовестных граждан, реализующих излишки сельскохозяйственной продукции или товары собственного производства в соответствии с требованиями действующего законодательства. Кроме того, как отмечает разработчик, продукция, продаваемая в неустановленных местах, может быть опасна для жизни и здоровья граждан. Также Совет депутатов указал, что его позиция поддержана мэрией города Новосибирска, администрациями районов Новосибирской области. Так, например, администрация Карасукского района Новосибирской области в своём письме от 27.07.2017 № 4568/79 сообщает, что введение предлагаемого регулирования имеет достаточные основания и позволит уменьшить число правонарушений по размещению нестационарных объектов и торговле.

Министерство поддерживает позицию разработчика акта по ужесточению административного воздействия за торговлю в непредназначенных для этого местах, однако разделяет и опасения Минпромторга НСО в части возможной несопоставимости доходов от реализации сельскохозяйственной продукции или товаров собственного производства с размерами штрафов. Данный вопрос можно отрегулировать, увеличив количество торговых мест (с учётом, в том числе, транспортной инфраструктуры и других факторов), где реализуемая гражданами группа товаров будет разрешена.

Министерство проанализировало законодательство субъектов РФ (44 субъекта) по размерам административной ответственности за торговлю в неустановленных местах, в том числе для граждан.

Так, в 6 регионах России минимальный размер штрафа для граждан составляет 3 000 рублей и более (в том числе в: Санкт-Петербурге, Удмуртской республике, Ярославской, Вологодской, Смоленской областях);

- в законодательстве 21 субъекта РФ отсутствует предупреждение как мера административного воздействия (в республиках Дагестан и Башкортостан,

Приморском крае, Архангельской, Воронежской, Брянской, Кемеровской, Астраханской, Саратовской областях и др.);

- в законодательстве 10 субъектов РФ максимальный размер штрафа для граждан составляет 5 000 рублей (в Санкт-Петербурге, Ярославской, Пензенской, Челябинской, Сахалинской областях и др.), что аналогично максимальному размеру, предлагаемому в проекте акта.

Таким образом, высокие размеры штрафных санкций для граждан уже содержатся в ряде региональных законов об административной ответственности. Так, например, согласно статье 6.1 закона Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым» размер штрафа за реализацию товаров в местах, не установленных для этих целей, составляет *от четырёх до тридцати* тысяч рублей.

Опыт регионов по размерам штрафов для юридических лиц за вышеуказанные правонарушения будет приведён в разделе 3. «Анализ предлагаемого регулирования альтернативных способов регулирования настоящего заключения».

Участники публичных консультаций: мэрия города Новосибирска, администрация Карасукского района Новосибирской области, администрация Коченевского района Новосибирской области, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области сообщили о поддержке проекта акта и (или) об отсутствии у них замечаний и предложений. Так, например, мэрия города Новосибирска указала в своём письме от 02.08.2017 № 01/43/0407, что *целесообразно рассмотреть вопрос об усилении санкций* за нарушения, предусмотренные статьями 5.2 и 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ в части отмены предупреждения и повышения размеров штрафов для граждан, юридических и должностных лиц, что *повысит их мотивацию к соблюдению норм законодательства в сфере торговли*.

## **2. Анализ проблем и целей регулирования**

### **2.1. Анализ заявленных проблем и их негативных эффектов**

В качестве проблемы, на решение которой направлен проект акта, разработчик обозначил большое количество административных правонарушений при размещении нестационарных объектов (в том числе передвижных сооружений, предназначенных для торговли либо бытового обслуживания населения, без соответствующего разрешения) и торговле в неустановленных местах.

По сведениям Совета депутатов, ежегодно увеличивается доля самовольно размещённых нестационарных объектов, соответственно растёт количество вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности (далее – постановление) по статьям 5.2 и 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ:

по статье 5.2 Закона НСО № 99-ОЗ (нарушение порядка размещения временных объектов):

Годы	Количество вынесенных постановлений в отношении:			Из них наложено административное наказание в виде:	
	физических лиц	должностных лиц	юридических лиц	штрафа	предупреждения
2014	190	22	2	178	21
2015	193	16	12	186	10
2016	384	46	1	375	10

по части 1 статьи 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ (торговля в неустановленном месте):

Годы	Количество вынесенных постановлений в отношении:			Из них наложено административное наказание в виде:	
	физических лиц	должностных лиц	юридических лиц	штрафа	предупреждения
2014	3395	22	0	2782	601
2015	2257	11	0	1916	346
2016	2332	10	1	1951	385

Как видно из приведённых таблиц, в 2016 году отмечался рост совершённых административных правонарушений.

Действующим регулированием предусмотрен низкий размер штрафов, в результате чего, по мнению разработчика, наблюдается низкая мотивация к соблюдению требований нормативных правовых актов в сфере торговли. Таким образом, характер проблемы - отрицательные последствия существующего регулирования.

Как отмечает разработчик, самовольное размещение нестационарных объектов без соответствующего разрешения, а также осуществление торговли в неустановленных местах приводят к нарушениям санитарного законодательства (продаваемая продукция может быть опасна для жизни и здоровья граждан), законодательства о пожарной безопасности, о безопасности дорожного движения, о защите конкуренции, а также к ухудшению внешнего архитектурного облика муниципальных образований. Указанные обстоятельства, по мнению разработчика, приводят, в том числе, к развитию недобросовестной конкуренции, незаконной трудовой миграции.

При этом, как отмечается в сводном отчёте, установленные статьями 5.2 и 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ размеры административных штрафов несоизмеримы с получаемым доходом лиц, незаконно размещающих нестационарные объекты и осуществляющих несанкционированную торговлю. Предприниматели и граждане, несмотря на установленную административную ответственность, осознают, что нарушают порядок размещения нестационарных объектов и осуществляют торговлю в неустановленных местах; что их деятельность приводит к нарушениям административного законодательства.

## 2.2. Анализ целей регулирования и индикаторов их достижения

Разработчик обозначил следующие цели вводимого регулирования:

1. Уменьшение количества нестационарных объектов, в том числе передвижных сооружений, предназначенных для торговли либо бытового обслуживания населения, установленных без соответствующего разрешения.

2. Уменьшение количества мест торговли в неустановленных местах.

Данные цели предлагаемого регулирования будут достигнуты путём принятия нормативного правового акта о внесении изменений в статьи 5.2 (нарушение порядка размещения временных объектов) и 9.1 (торговля в неустановленном месте) Закона НСО № 99-ОЗ.

С учётом вышеизложенного, разработчик, в качестве индикаторов достижения целей регулирования определил количество постановлений по статьям 5.2 и 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ.

Текущее значение указанных выше индикаторов, согласно сводному отчёту, равно 431 и 3869 соответственно. Принятие проекта акта приведёт, по данным разработчика, к снижению количества составленных постановлений по статьям 5.2 и 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ:

- в 2018 году 300 и 3300;
- в 2019 году 200 и 2800;
- в 2020 году 100 и 2300 соответственно.

По мнению разработчика, увеличение размера штрафных санкций может способствовать повышению мотивации соблюдения требований нормативных правовых актов в сфере торговли.

Исключение административного наказания в виде предупреждения и увеличение размера административных штрафов за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 5.2 и 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ, является одной из мер, направленной на снижение фактов нарушения гражданами, должностными и юридическими лицами правил торговли и порядка размещения нестационарных торговых объектов.

## **3. Анализ предлагаемого регулирования и альтернативных способов регулирования**

Согласно статье 26 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) в случае, если административная ответственность не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьёй 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Согласно статье 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится в том числе: 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.

Таким образом, Новосибирская область наделена необходимыми полномочиями по установлению (изменению) административной ответственности за правонарушения в сфере торговли.

Проектом акта предусматривается:

- исключение из статей 5.2 (нарушение порядка размещения временных объектов) и 9.1 (торговля в неустановленном месте) Закона НСО № 99-ОЗ предупреждения как вида административного взыскания;

- исключение части 2 статьи 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ, устанавливающей административную ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного указанной статьёй;

- увеличение размеров штрафов за нарушения требований нормативных правовых актов в сфере торговли (статьи 5.2 и 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ):

по статье 5.2 Закона НСО № 99-ОЗ

№ п/п	Категория лиц, совершивших административное правонарушение	Размер штрафа в соответствии с действующим регулированием тыс. руб.	Размер штрафа в соответствии с предлагаемым регулированием тыс. руб.
1	граждане	от 1 до 2,5	от 3 до 5
2	должностные лица	от 2,5 до 5	5
3	юридические лица	от 10 до 50	от 30 до 50

по статье 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ

№ п/п	Категория лиц, совершивших административное правонарушение	Размер штрафа в соответствии с действующим регулированием тыс. руб.	Размер штрафа в соответствии с предлагаемым регулированием тыс. руб.
1	граждане	от 0,3 до 1	от 3 до 5
2	должностные лица	3	5
3	юридические лица	15	20

Как видно из представленных таблиц, проектом акта предлагается увеличить штрафные санкции, в том числе и для юридических лиц от пятнадцати тысяч *до двадцати* тысяч рублей.

Следует отметить, что разработчиком был проанализирован опыт других субъектов РФ (г. Санкт-Петербург, Кемеровская область). Проведённый анализ свидетельствует о том, что в указанных регионах меры ответственности за совершение административных правонарушений в сфере торговли были увеличены в 2014 и в 2015 годах соответственно. Так, например, законом Кемеровской области от 22.12.2014 № 130-ОЗ были установлены следующие

меры ответственности за продажу товаров в неустановленных местах: наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от двух тысяч пятисот до семи тысяч пятисот рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Опыт регионов, проанализированный Министерством при подготовке настоящего заключения, показал, что *минимальный* размер штрафа для юридических лиц составляет:

- в 7 субъектах РФ *двадцать* тысяч рублей (республика Татарстан, Вологодская, Челябинская, Воронежская, Брянская, Оренбургская, Тамбовская области);

- в 3 субъектах РФ *тридцать* тысяч рублей (Приморский край, Архангельская и Астраханская области);

- в 6 субъектах РФ *пятьдесят* тысяч рублей (Санкт-Петербург, республики Тыва, Башкортостан и Крым, Ярославская, Белгородская области);

- в Вологодской области *шестьдесят* тысяч рублей.

При этом *максимальный* размер штрафа для юридических лиц составляет:

- в 16 субъектах РФ от тридцати *до семидесяти* тысяч рублей (республика Тыва, Тульская, Хабаровская, Воронежская области и др.);

- в 6 субъектах РФ *сто* тысяч рублей (Костромская, Ярославская, Брянская области и др.);

- в 2 субъектах РФ *двести* тысяч рублей.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что размер административного штрафа для юридических лиц - двадцать тысяч рублей является, в достаточной степени, невысокими размером штрафа за торговлю в неустановленных местах в сравнении с практикой других регионов.

При этом, проектом акта предлагается исключить ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного статьёй 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ, что компенсирует негативный эффект от усиления мер административной ответственности.

В результате проведённого анализа проекта акта Министерством не выявлены положения, необоснованно затрудняющие предпринимательскую и инвестиционную деятельность.

Стоит отметить, что согласно статье 2 проекта акта «Закон вступает в силу через 10 дней после дня его официального опубликования». Действительно, статьёй 10 Закона Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» непосредственно в текст законопроекта Новосибирской области должны быть включены положения о сроке и (или) о порядке вступления в силу закона Новосибирской области. Однако, по мнению Министерства, основанного на вышеприведённом анализе, необходимо установление переходного периода, введение которого позволит субъектам предпринимательской деятельности своевременно подготовиться и принять необходимые меры, направленные на исключение (снижение) случаев нарушения статей 5.2 и 9.1 Закона НСО № 99-ОЗ. На основании изложенного, Министерство считает возможным рекомендовать разработчику изменить дату



вступления в силу нормативного правового акта с десяти дней после его официального опубликования на 01.12.2017.

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

В результате проведенного анализа в проекте акта не 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:

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности
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 числе определенных видов такой деятельности) в Новосибирской области	Отсутствуют

## 5. Выводы

По итогам проведения оценки регулирующего воздействия Министерство пришло к следующим выводам:

- разработчиком приведено достаточное обоснование решения проблемы предложенным способом правового регулирования;

- в проекте акта не выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствующие их введению, в том числе положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Министерство считает возможным рекомендовать разработчику изменить дату вступления в силу нормативного правового акта с десяти дней после его официального опубликования на 01.12.2017.

Заместитель Председателя Правительства  
Новосибирской области — министр

О.В. Молчанова

