

**Дума города Костромы**  
**Отдел по сопровождению деятельности депутатских**  
**комиссий аппарата Думы города Костромы**  
**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**об оценке регулирующего воздействия**

21 марта 2023 года      № 6-ОРВ

**О проекте решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Правила благоустройства территории города Костромы"**  
**(внесен главой Администрации города Костромы)**

Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы в соответствии со статьей 7 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Костромы, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами города Костромы обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного решением Думы города Костромы от 18 декабря 2014 года № 250 (далее – Порядок проведения ОРВ), рассмотрел проект решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Правила благоустройства территории города Костромы" (далее – Проект), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

Данным проектом предлагается установить требования к размещению антенно-мачтовых сооружений на землях или земельных участках в радиусе не менее 50 м от жилых домов, земельные участки под которыми не образованы, границ земельных участков, на которых расположены жилые дома, здания дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций, медицинских организаций.

Расположение сооружений на расстоянии 50 метров от жилых домов, зданий дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций, медицинских организаций не является произвольным, отвечает требованиям соразмерности и разумности проводимых мер по благоустройству, направлено на соблюдение прав и законных интересов населения города Костромы и не предполагает ограничение свободы предпринимательской деятельности.

Кроме того, предусматривается требование об установке указанных сооружений не ближе 200 метров друг от друга, в том числе от существующих антенно-мачтовых сооружений.

Предлагаемые к утверждению изменения в Правила благоустройства территории города Костромы (далее – Правила благоустройства) в части требований к размещению на территории города Костромы антенно-мачтовых сооружений распространяется на сооружения высотой до 50 метров, для размещения которых не требуется получения разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Согласно пояснительной записке к Проекту он разработан с учетом многочисленных фактов обращений населения города по вопросу размещения антенно-мачтовых сооружений. Проектом вводятся ограничения по размещению таких сооружений относительно жилых домов и территорий образовательных и медицинских организаций.

Статьей 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности состоит из Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения муниципального, городского округа относятся утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами.

Наделение органов местного самоуправления полномочием по принятию нормативных актов, устанавливающих правила благоустройства муниципального, городского округа, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории поселения, не противоречит конституционной природе местного самоуправления (являющегося формой осуществления народом своей власти) как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, предназначенного для решения именно вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных локальных традиций (часть 2 статьи 1 Закона № 131-ФЗ).

В силу пункта 11 части 10 статьи 35, части 1 статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ утверждение правил благоустройства территории муниципального образования находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 10 Устава города Костромы, утвержденного решением Думы города Костромы от 26 мая 2005 года № 41, к вопросам местного значения относится утверждение правил благоустройства территории города.

Согласно пункту 11 части 1 статьи 29 Устава в исключительной компетенции Думы города Костромы находится утверждение правил благоустройства города.

В пояснительной записке разработчиком отмечается, что антенно-мачтовые сооружения являются объектами благоустройства, их размещение будет осуществляться без перехода прав на земельные участки и установления сервитута.

В соответствии с пунктом 38 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации под элементами благоустройства понимаются декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории.

На основании статей 39.33 (подпункта 6 пункта 1), 39.36 (пункта 3) Земельного кодекса Российской Федерации использование земель, находящихся в муниципальной собственности, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута, в том числе, в случае размещения объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 11 перечня, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 (далее - Перечень), к числу таких объектов относятся линии связи, линейно-кабельные сооружения связи и иные сооружения связи, для размещения которых не требуется разрешения на строительство.

В силу статьи 51 (пунктов 4.5, 5 части 17) Градостроительного кодекса Российской Федерации выдача разрешения на строительство не требуется, в случае размещения антенных опор (мачт и башен) высотой до 50 метров, предназначенных для размещения средств связи, а также в иных случаях, если в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации получение разрешения на строительство не требуется.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2020 года № 1816 "Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации", получение разрешения на строительство не требуется в случае строительства линий связи и сооружений связи, не являющихся особо опасными, технически сложными объектами связи.

Законом Костромской области от 7 июля 2015 года № 708-5-ЗКО "О порядке и условиях размещения объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута" (далее – Закон № 708-5-ЗКО) установлен порядок и условия размещения объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута (далее - размещение объектов) и применяется при размещении объектов, виды которых установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 "Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов".

Частью 2 статьи 4 Закона № 708-5-ЗКО определено, что размещение объектов осуществляется в соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, правил

благоустройства, правил проведения земляных работ, утвержденных органами местного самоуправления муниципальных образований Костромской области.

Согласно части 1 статьи 3 Закона № 708-5-ЗКО размещение объектов осуществляется на основании разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления муниципального образования Костромской области, уполномоченных на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с абзацем двадцать первым части 1 статьи 2, пунктом 11 части 10 статьи 35, частью 1, пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования - это муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения, включая вопросы проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, принимаемый представительным органом муниципального образования в силу исключительной компетенции.

В силу положений пунктов 1, 36 и 38 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, он, определяя градостроительную деятельность как деятельность по развитию территорий, городов и иных поселений, осуществляемую наряду с другими видами в виде благоустройства территорий, установил, что благоустройство территории - это деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий, а элементами благоустройства являются декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории.

Из приведенных законоположений следует, что органу местного самоуправления федеральным законодателем предоставлено право регулировать вопросы обеспечения и повышения комфортности условий проживания граждан, поддержания и улучшения санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений, содержания территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов.

При этом, законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты, а значит и правила

благоустройства, основываются на обеспечении комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, обеспечении сбалансированного учета экологических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением технических регламентов, требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, гражданской обороны, обеспечения предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, единстве требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений, указанных в статье 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации (статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Антенно-мачтовые сооружения с учетом вышеназванных предписаний Градостроительного кодекса Российской Федерации по своей юридической природе являются, в том числе и объектом градостроительной деятельности, элементом благоустройства, как некапитальные нестационарные строения и сооружения и, соответственно, вопросы их размещения могут быть урегулированы правилами благоустройства территории муниципальных образований.

Как следует из пояснительной записки к Проекту внесение изменений в Правила и установление определенного расстояния, на котором возможно размещение антенно-мачтовых сооружений, было инициировано в связи с многочисленными жалобами жителей города по поводу размещения антенно-мачтовых сооружений в непосредственной близости от жилых домов, большим общественным резонансом.

Данное изменение обусловлено не установлением санитарных норм и правил, а исключением возможности падения металлической опоры связи высотой до 50 метров на частные жилые дома, так как данный объект не является объектом капитального строительства, разрешение на строительство не требуется и проведение контроля технического состояния данного объекта невозможно по причине нахождения его в частной собственности. При этом учитывалась действующая планировочная структура населенного пункта, потенциальная опасность падения рассматриваемого сооружения, сохранение психологического комфорта жителей города.

Таким образом, предусмотренное Проектом расположение антенно-мачтовых сооружений на расстоянии 50 метров от жилых домов, не является произвольным, отвечает требованиям соразмерности и разумности проводимых мер по благоустройству, направлено на соблюдение прав и интересов, защиты здоровья населения города и не предполагает ограничение свободы предпринимательской деятельности.

Превышение полномочий органов местного самоуправления при принятии Проекта не усматривается. Санитарно-защитные зоны и зоны ограничения застройки могут устанавливаться только органами исполнительной власти, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор, установка объектов и сооружений связи регламентирована требованиями

Санитарных правил и нормативов СанПиН 2.1.8/2.2.4.1190-03, введенных в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2003 года № 18, Санитарных правил и нормативов - СанПиН 2.1.8./2.2.4.1383-03, введенных в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 9 июня 2003 года № 135, при этом ни одним действующим федеральным законом или нормативным правовым актом Российской Федерации не установлено запрета на размещение антенно-мачтовых сооружений в радиусе менее 50 м от жилых домов, зданий дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций, медицинских организаций.

Действительно в соответствии со статьей 38 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" разработка санитарных правил относится к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Вместе с тем, как следует из названных выше санитарных правил, они устанавливают санитарно-эпидемиологические, гигиенические требования к размещению и эксплуатации средств подвижной радиосвязи, включая абонентские терминалы спутниковой связи, стационарных передающих радиотехнических объектов (ПРТО), работающих в диапазоне частот 30 кГц - 300 ГГц, в том числе находящихся на специальных испытательных полигонах.

Требования названных санитарных правил направлены на предотвращение неблагоприятного влияния на здоровье человека электромагнитных полей (ЭМП), создаваемых базовыми и подвижными станциями сухопутной подвижной радиосвязи, ПРТО радиосвязи, радиовещания, телевидения, радиолокации, радиоловительского диапазона.

Санитарно-защитные зоны и зоны ограничения устанавливаются именно в целях защиты населения от воздействия электромагнитных полей, создаваемых указанными объектами.

В данном случае в Правила благоустройства внесена не связанная с установлением санитарно-защитных зон норма, предусматривающая удаленность антенно-мачтовых сооружений как конструкции - элемента благоустройства территории от жилых домов, образовательных и медицинских учреждений, что не запрещено нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, и может предусматриваться в правилах благоустройства.

Нормативные правовые акты, имеющие большую юридическую силу, ограничивающие полномочия органов местного самоуправления по вопросам размещения антенно-мачтовых сооружений именно как объектов благоустройства, отсутствуют.

С учетом изложенного, оснований для вывода о том, что предложенные Проектом изменения Правил благоустройства противоречат действующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не имеется.

Положения вышеперечисленных нормативных правовых актов позволяют сделать вывод, что Проект, в части регулирования вопросов установления антенно-мачтовых сооружений, регулирует общественные отношения в сфере обеспечения, помимо прочего, эстетического состояния территорий муниципального образования и благоприятных условий проживания.

На основании изложенного, отдельные положения Правил благоустройства,

в той части, которая касается регулирования вопросов установления антенно-мачтовых сооружений подлежат корректировке.

Следовательно, принятие Правил благоустройства, равно как и внесение в них изменений, а также решений, которыми в них вносились изменения, находится в компетенции Думы города Костромы.

Таким образом, разработчиком приведены достаточные обоснования необходимости принятия Проекта.

Основной группой субъектов предпринимательской деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым Проектом правовым регулированием, являются индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, являющиеся владельцами (пользователями) объектов земельных отношений, к которым федеральными законами предъявляются обязательные требования.

Установлены следующие права, обязанности и ограничения: 1) не допускается размещение антенно-мачтовых сооружений на землях или земельных участках в радиусе менее 50 метров от жилых домов, земельные участки под которыми не образованы, границ земельных участков, на которых расположены жилые дома, здания дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций; 2) не допускается установка антенно-мачтовых сооружений ближе 200 метров друг от друга, в том числе от существующих антенно-мачтовых сооружений.

Разработчиком степень регулирующего воздействия проекта оценена как высокая, поскольку Проект, по его мнению, содержит положения, проект муниципального правового акта содержит положения, устанавливающие новые обязательные требования для субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности.

В связи с чем, вывод разработчика о степени регулирующего воздействия соответствует содержанию Проекта.

Проект направлен разработчиком для подготовки заключения впервые.

В период с 02.03.2023 по 16.03.2023 предлагаемый Проект для проведения публичного обсуждения в рамках проведения оценки регулирующего воздействия был размещен на сайте Администрации города Костромы, а также направлен на адреса электронных почт НП "Костромская гильдия риелторов", ИК КРО ООО "Деловая Россия", КРО ООО малого и среднего предпринимательств "ОПОРА РОССИИ", НП "Межрегиональная ассоциация перевозчиков", НОА "Союз предпринимателей города Костромы", ООР "Костромской союз промышленников", СРО "Союз Строителей Верхней Волги", НПО "Торгово-промышленная палата Костромской области".

По результатам публичного консультации замечаний в адрес разработчика не поступило. Вместе с тем, поступило предложение от Торгово-промышленной палаты Костромской области, которое учтено разработчиком.

Целью рассматриваемого Проекта является установление требований к размещению на территории муниципального образования городской округ город Кострома антенно-мачтовых сооружений высотой до 50 метров, для размещения которых не требуется получения разрешения на строительство и разрешение на ввод в эксплуатацию.

В связи с вышеперечисленным, цель предлагаемого правового регулирования является ясной и обоснованной.

С учетом изложенного, представляется возможным сделать вывод о том, что указанные изменения направлены на защиту прав и интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также субъектов иной экономической деятельности и устранение необоснованных препятствий для их деятельности.

Сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта, имеющего высокую степень регулирующего воздействия, должен содержать следующие сведения, предусмотренные частью 4 статьи 6 Порядка проведения ОРВ:

- 1) степень регулирующего воздействия проекта акта;
- 2) описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы;
- 3) анализ опыта субъектов Российской Федерации, иных муниципальных образований в регулировании соответствующих сфер деятельности;
- 4) цели предлагаемого регулирования и их соответствие принципам правового регулирования, документам стратегического планирования города Костромы, иным программным документам;
- 5) описание предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы;
- 6) основные группы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, иные заинтересованные лица, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка количества таких субъектов;
- 7) новые функции, полномочия, обязанности и права органов местного самоуправления или сведения об их изменении, а также порядок их реализации;
- 8) оценка соответствующих расходов (возможных поступлений) бюджета города Костромы;
- 9) новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие или изменяющие ранее установленные запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также порядок организации их исполнения;
- 10) оценка расходов и доходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений;
- 11) риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий;
- 12) описание методов контроля эффективности избранного способа достижения цели регулирования;
- 13) необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия;
- 14) предполагаемая дата вступления в силу проекта акта, необходимость установления переходных положений (переходного периода);
- 15) сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы проекта акта;



16) иные сведения, которые, по мнению разработчика, позволяют оценить обоснованность предлагаемого регулирования.

Во исполнение вышеуказанных требований разработчиком представлены сведения, необходимые для подготовки заключения.

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает, что в настоящее время неограниченно широкий круг юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на основании разрешения на использование земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута, размещают на территории муниципального образования городской округ город Кострома антенно-мачтовые сооружения, на которых размещается оборудование связи операторов подвижной радиотелефонной связи. Причем, в силу статьи 51 (пунктов 4.5, 5 части 17) Градостроительного кодекса Российской Федерации выдача разрешения на строительство не требуется, в случае размещения антенных опор (мачт и башен) высотой до 50 метров, предназначенных для размещения средств связи.

Антенно-мачтовые сооружения размещаются, исходя из соображений коммерческой выгоды и интересов операторов связи в местах скопления людей, нередко во дворах жилых домов, вблизи учебных и социальных учреждений. Встречаются случаи размещения рядом друг с другом нескольких антенно-мачтовых сооружений.

На основании вышеизложенного, указанные проблемы не могут быть решены иным путем, кроме как путем внесения изменений в Правила благоустройства.

Полагаем описание проблемы и способ ее решения сделаны верно.

Выбранный способ решения проблемы является единственно возможным и обеспечит достижение целей, предусмотренных Проектом.

В соответствии с частью 4 статьи 1 Порядка проведения ОРВ, предметом оценки регулирующего воздействия является выявление:

- 1) положений, приводящих к введению избыточных обязанностей, запретов и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих введению таких положений;
- 2) положений, приводящих к возникновению у субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности необоснованных расходов;
- 3) положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджета города Костромы.

Анализ указанных положений произведен.

С учетом вышеизложенного Проект соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Предлагаемое разработчиком нормативное правовое регулирование не препятствует осуществлению предпринимательской деятельности по строительству сооружений связи в целях улучшения качества услуг связи, повышения доступности услуг связи и развитию цифровой среды на территории города. Антенно-мачтовые сооружения рассматриваются в данном случае как объекты благоустройства, в связи с чем, орган местного самоуправления, устанавливая предложенное правовое регулирование, то есть устанавливая ограничения в размещении антенно-мачтовых сооружений, не превышает установленных действующим законодательством

полномочий. При этом, действующие санитарные правила не запрещают размещение базовых станций сотовой связи вблизи жилых застроек, в том числе на крышах домов.

Представляется возможным сделать вывод о том, что такое правовое регулирование не будет служить препятствием для осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, своей деятельности в сфере благоустройства на территории города Костромы.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия Проекта можно сделать вывод об отсутствии необходимости дополнительного обоснования решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным Проектом.

Таким образом, Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы может сделать вывод об отсутствии в Проекте положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствуют их введению, а, следовательно, достаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого варианта правового регулирования.

Начальник отдела

О. В. Смирнова