

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

9 сентября 2021 года № 14-ОРВ

О проекте решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Правила проведения земляных работ на 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 проведения земляных работ на территории города Костромы" (далее – Проект), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

Проект, как следует из пояснительной записки к нему и Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, разработан в целях совершенствования процедуры проведения земляных работ, исключения излишних требований в отношении производителей земляных работ, обеспечения соблюдения требований безопасности при проведении земляных работ на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, приведение Правил проведения земляных работ на территории города Костромы в соответствие с действующим законодательством.

Субъекты предпринимательской деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом – юридические лица и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, производящие земляные работы на территории города Костромы.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ впервые.

В период с 26 июля по 6 августа 2021 года проект решения Думы был размещен на сайте Администрации города Костромы для проведения публичных консультаций в рамках проведения оценки регулирующего воздействия. В целях реализации соглашения о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, данный проект был отправлен на электронную почту организаций, с которыми заключены соответствующие соглашения.

В период публичных консультаций замечаний и предложений не поступило.

Разработчиком проведена оценка регулирующего воздействия Проекта с проведением публичных консультаций, результаты которой отражены в Сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия, что соответствует

требованиям частей 4 и 5 статьи 2, статье 6 Порядка проведения ОРВ.

Разработчиком степень регулирующего воздействия Проекта определена как высокая, поскольку Проект, по его мнению, содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в части:

1) срока выдачи разрешения при ликвидации аварийных ситуаций увеличен до 5 календарных дней со дня начала работ;

2) установления того, что красные сигнальные фонари на ограждениях места производства земляных работ устанавливаются по периметру ограждения, которые должны светиться или мигать в темное время суток;

3) того, что сведения об инженерных сетях, содержащиеся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, выполненные на топографической съемке в масштабе 1:500, предоставляются в случае ремонта существующих инженерных сетей.

4) установления обязанности производителя работ перед сдачей восстановленного благоустройства уполномоченному органу и закрытием разрешения, в случае проведения земляных работ по прокладке новых инженерных коммуникаций или изменении трассы инженерных коммуникаций, обратиться в функциональный орган Администрации города Костромы, уполномоченный в сфере архитектуры и градостроительства, с представлением исполнительной съемки коммуникаций для отметки в разрешении и о внесении соответствующих сведений в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности,

5) установления обязанности производителя работ по обращению в уполномоченный орган с заявлением о закрытии разрешения в течение 5-ти рабочих дней со дня окончания срока действия разрешения.

Также Проектом предлагается установить следующие ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности:

1) 30-тидневный срок проведения земляных работ при ликвидации аварий инженерных сетей и сооружений;

2) срок действия разрешения продлевается однократно не более, чем на 15 календарных дней.

При этом сняты следующие ограничения:

1) не требуется получение разрешения при бурении шурфов, обустройстве строительной площадки и установке временных ограждений и их элементов;

2) снят запрет на производство земляных работ на проезжих частях автомобильных дорог по маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в период с 1 ноября по 30 апреля;

3) снят запрет на продление действия разрешения на производство земляных работ на автомобильных дорогах общего пользования;

4) исключены требования о комиссионном определении способа прокладки (ремонта) инженерных сетей и сооружений в стесненных условиях существующей городской застройки, а также на дорогах, улицах и площадях с усовершенствованным дорожным покрытием;

5) исключено требование по выполнению работ по откопке траншей и котлованов для укладки подземных сетей на улицах, площадях и других благоустроенных территориях, а также работ по восстановлению благоустройства на указанных территориях короткими участками;

б) из перечня документов исключен график производства и восстановления нарушенного благоустройства.

Кроме того, Проектом установлены следующие дополнительные требования:

1) получение разрешения при бурении скважин под установку опор наружного освещения, опор контактных сетей, опор воздушных линий электропередач и опор линий связи;

2) установлена необходимость проставления на табличке отметки «Аварийные работы» при проведении земляных работ, связанных с ликвидацией аварийных ситуаций на инженерных сетях и сооружениях;

3) в перечень документов, необходимых для предоставления услуги, включены:

- расчет стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы, в случае, когда земляные работы повлекут повреждение асфальтобетонного покрытия автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы, в отношении которых за 6 лет, предшествующих дате обращения в уполномоченный орган, производились работы по комплексной замене дорожной одежды на новую. Данный документ будет запрашиваться уполномоченным органом посредством межведомственного взаимодействия.

- разрешение на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Данный документ будет запрашиваться уполномоченным органом посредством межведомственного взаимодействия.

- проект организации дорожного движения в случае, когда при проведении земляных работ требуется введение временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам местного значения города Костромы на срок, превышающий сутки, при проведении строительных, ремонтных и иных работ, влияющих на движение транспортных средств, в том числе при строительстве, реконструкции и ремонте объектов инженерной инфраструктуры, объектов капитального строительства различного функционального назначения (отдельного объекта или группы объектов застройки);

- схема организации дорожного движения пешеходов и транспортных средств в месте проведения земляных работ и на прилегающей к нему территории с отметкой об уведомлении отдела ГИБДД УМВД России по городу Костром, в случае, когда при проведении земляных работ, кроме работ по восстановлению благоустройства, требуется введение временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам местного значения города Костромы на срок, не превышающий суток;

4) устанавливается обязанность по восстановлению асфальтобетонного покрытия на автомобильных дорогах общего пользования местного значения города Костромы, перечень которых утвержден решением Думы города Костромы, литой асфальтобетонной смесью с последующим восстановлением усовершенствованного дорожного покрытия при проведении земляных работ в зимний период (с 1 ноября текущего года по 15 апреля следующего календарного года).

В соответствии с частью 4 статьи 2 Порядка проведения ОРВ при наличии в проекте муниципального правового акта положений с разной степенью регулирующего воздействия такой проект муниципального правового акта следует относить к наиболее высокой степени регулирующего воздействия.

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

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 не в полном объеме представлены сведения, указанные в пунктах 3, 5, 10-12 части 4 статьи 6 Порядка проведения ОРВ, необходимые для подготовки заключения.

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает:

- наличие излишних требований в отношении производителей земляных работ;

- проведение земляных работ на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, физическими лицами с нарушением обеспечения требований безопасности проведения земляных работ;

- несоответствие Правил проведения земляных работ на территории города Костромы Федеральному закону от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Правилам подготовки документации по организации дорожного движения, утвержденным приказом Минтранса России от 30.07.2020 № 274, Закону Костромской области от 07.07.2015 № 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», Правилам благоустройства территории города Костромы;

- несовершенство процедуры проведения земляных работ на территории города Костромы.

Мерами, направленными на решение проблемы, является разработка проекта решения Думы города Костромы, в целях усовершенствования процедуры проведения земляных работ.

Указанные проблемы могут быть решены исключительно путем принятия решения Думы города Костромы.

Полагаем описание проблемы сделано верно. Однако способ ее решения требует дополнительного обсуждения.

Не представляется возможным сделать вывод о том, что выбранный способ решения проблемы является единственно возможным и обеспечит достижение целей, предусмотренных Проектом, поскольку разработчиком не сделан сравнительный анализ возможных вариантов решения проблемы, обоснование и ожидаемый результат выбранного варианта правового регулирования.

При этом, в силу части 2 статьи 1 Порядка проведения ОРВ процедура оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов представляет собой совокупность процедур анализа проблем и целей правового регулирования, выявления альтернативных вариантов достижения целей правового регулирования, а также определения связанных с ними выгод и издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, граждан и города Костромы в целом, подвергающихся воздействию правового регулирования, для выбора наиболее эффективного варианта регулирующего решения. Выбор наиболее эффективного варианта правового регулирования основывается на оценке и сопоставлении качественных и количественных параметров положительных и отрицательных последствий введения каждого из возможных вариантов правового регулирования в сравнении с существующим к моменту проведения оценки регулирующего воздействия правовым регулированием.

В соответствии со статьей 4 Порядка проведения ОРВ к Проекту должна быть представлена пояснительная записка, которая должна содержать, сведения о проблеме, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование; сведения о цели предлагаемого правового регулирования; описание основных групп субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, с указанием обязанностей, запретов, ограничений, которые предполагается возложить на названных субъектов, и (или) описание предполагаемых изменений в содержании существующих обязанностей, запретов, ограничений; *сравнительный анализ возможных вариантов решения проблемы, обоснование и ожидаемый результат выбранного варианта правового регулирования.* Однако пояснительная записка к Проекту не содержит *сравнительного анализа возможных вариантов решения проблемы, обоснование и ожидаемый результат выбранного варианта правового регулирования.* Не представлены указанные сведения и в Сводном отчете.

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.

Так, по результатам анализа положений Проекта, предусматривающих правоотношения, связанные с возложением обязанностей, введением новых ограничений в отношении субъектов предпринимательской инвестиционной и иной экономической деятельности при осуществлении процедур проведения земляных работ, необходимо отметить следующее.

Проект предлагается доработать.

1) в проектируемой редакции пункта 2 части 1 статьи 3 слова "восстановленного благоустройства" заменить словами "восстановленного благоустройства по окончании производства земляных работ, выполненных по выданным разрешениям";

2) в проектируемой редакции абзаца второго пункта 3 части 1 статьи 3 слова "земляных работ по выданным разрешениям" заменить словами "земляных работ, осуществляемых на основании выданных разрешений";

3) проектируемой редакцией абзаца третьего пункта 3 части 1 статьи 3 предусматривается, что уполномоченный орган обязан осуществлять контроль за обустройством и содержанием мест производства земляных работ, в том числе на земельных участках, находящихся в частной собственности.

При этом терминам "содержание" и "обустройство" не дано определений.

4) в проектируемой редакции абзаца четвертого пункта 3 части 1 статьи 3 слова "земляных работ по выданным разрешениям" заменить словами "земляных работ, осуществляемых на основании выданных разрешений";

5) в проектируемой редакции пункта 8 части 1 статьи 9 слова "в случае, когда" заменить словом "если";

6) в проектируемой редакции части 1 статьи 9 не указан орган, который будет осуществлять утверждение проекта организации дорожного движения, в

случае когда при проведении земляных работ требуется введение временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам местного значения города Костромы на срок, превышающий сутки, при проведении строительных, ремонтных и иных работ, влияющих на движение транспортных средств, в том числе при строительстве, реконструкции и ремонте объектов инженерной инфраструктуры, объектов капитального строительства различного функционального назначения (отдельного объекта или группы объектов застройки).

Аналогичное замечание относится и к проектируемой редакции части 1 статьи 10, которую предлагается дополнить пунктом 5.

7) из смыслового содержания проектируемой редакции пункта 11 части 1 статьи 9 следует, что юридическое лицо и индивидуальный предприниматель, осуществляющие земляные работы, обязаны будут представлять не только платежный документ, подтверждающий перечисление в бюджет города Костромы стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия, но и расчет стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы с указанием адреса места проведения земляных работ, заверенный печатью муниципального учреждения, предметом деятельности которого является дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы, и подписью уполномоченного лица.

При этом абзацем вторым пункта 11 части 1 статьи 9 действующей редакции Правил проведения земляных работ на территории города Костромы установлено, что расчет стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы производит муниципальное учреждение, предметом деятельности которого является дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения города Костромы, на основании технических требований и условий на восстановление конструкций дорожной одежды и в соответствии с Порядком расчета стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия дорог общего пользования местного значения города Костромы после производства земляных работ, утвержденным постановлением Администрации города Костромы.

Кроме того, требование заверения печатью муниципального учреждения расчета стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия автомобильных дорог общего пользования местного значения, представляется подлежит исключению из Проекта поскольку является вопросом организационной деятельности МУПа и органа, которому оно подведомственно, и не относится к предмету регулирования Проекта.

На основании изложенного, рассматриваемая норма требует корректировки.

8) Разрешение выдается на период времени выполнения земляных работ. Если по каким-то причинам заявитель не укладывается в срок, ордер необходимо продлить. Делать это могли лица, осуществляющие земляные работы, неоднократно.

Проектом в связи с участвовавшими случаями невыполнения земляных работ в установленный срок, а также в целях обеспечения благоприятных условий проживания населения города Костромы проектом устанавливается, что срок действия разрешения продлевается однократно не более, чем на 15 календарных дней.

При таких обстоятельствах, целесообразно было бы увеличить срок, на

который может быть продлен срок действия разрешения.

Необходимо отметить, что разработчиком не представлено статистических данных, подтверждающих необходимость внесения предлагаемых поправок.

Такое правовое регулирование будет служить препятствием для осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, производящими земляные работы на территории города Костромы, своей деятельности.

Не представляется возможным произвести оценку расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных Проектом обязанностей или ограничений либо изменением содержания таких обязанностей и ограничений. В пункте 11² раздела 11 Сводного отчета к Проекту не указано, для исполнения каких именно, установленных Проектом обязанностей и в связи с введением каких именно ограничений, хозяйствующим субъектам потребуется нести дополнительные финансовые расходы.

Анализа фактически производимых хозяйствующими субъектами затрат, направленных на обеспечение исполнения ограничений и запретов, предусмотренных Проектом, также не представлено.

С учетом изложенного, указанные выше положения подлежат редактированию.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия Проекта можно сделать вывод о необходимости дополнительного обоснования решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным Проектом и корректировки соответствующих положений Проекта.

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

Начальник отдела

О.В. Смирнова