

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

8 октября 2018 года № 11-ОРВ

**О проекте решения Думы города Костромы "Об утверждении порядка  
осуществления муниципального контроля за организацией и осуществлением  
деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на  
розничных рынках 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 "Об утверждении порядка осуществления муниципального контроля за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках города Костромы" (далее – Проект), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

Проект, как следует из представленного Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, разработан в целях утверждения порядка осуществления муниципального контроля за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках в соответствии с нормами действующего законодательства, в том числе, установление четких требований к порядку исполнения муниципальной функции для муниципальных служащих при осуществлении муниципального контроля в указанной сфере правоотношений на территории города Костромы, определение прав и обязанностей субъектов проверок.

Предметом предлагаемого Проектом правового регулирования является установление предмета и форм муниципального контроля, организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований в сфере организации и осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, организация, осуществление и сроки проведения проверок, установление прав, обязанностей и ответственности субъектов проверок, права и обязанности должностных лиц органа муниципального контроля, ответственность органа муниципального контроля.

Субъекты предпринимательской деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом - юридические лица, организовавшие розничные рынки на территории города Костромы.

В период с 22 августа по 28 августа 2018 года, с целью проведения публичных обсуждений и в период с 30 августа по 13 сентября 2018 года - публичных консультаций проект решения Думы города Костромы был размещен на официальном сайте Администрации города Костромы, а также направлен на электронные адреса объединений и организаций, с которыми заключены соглашения о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов. Замечания и предложения на Проект в указанный период не поступили.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ впервые.

Разработчиком проведена оценка регулирующего воздействия Проекта в углубленном порядке, результаты которой частично отражены в сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия, что не соответствует требованиям части 5 статьи 2, части 5 статьи 5 и части 9 статьи 6 Порядка проведения ОРВ.

Так, разработчиком степень регулирующего воздействия Проекта определена как высокая, поскольку Проект, по его мнению, содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для лиц, осуществляющих предпринимательскую и инвестиционную деятельность в области торговой деятельности на территории города Костромы.

Проектом предлагается установить следующие обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности - предусмотрена обязанность предоставления документов, запрашиваемых Управлением в ходе проверки, а также исполнение полученных предписаний об устранении выявленных нарушений по итогам проверки.

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

При этом, Сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта, имеющего высокую степень регулирующего воздействия, должен содержать следующие сведения, предусмотренные частью 5 статьи 5 Порядка проведения ОРВ (часть 9 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 представлены сведения, указанные в пунктах 5(частично), 6 (частично), 8, 10, 11, 12, 13, 15 (в части *независимой* антикоррупционной экспертизы) части 5 статьи 5 Порядка проведения ОРВ, необходимые для подготовки заключения.

Кроме того, в соответствии с требованиями пункта 2 части 1 статьи 3, частей 8 и 9 статьи 6 Порядка проведения ОРВ контрольный лист, справка о результатах публичных консультаций и сводный отчет должны подписываться руководителем разработчика. В соответствии с разделом 1 Сводного отчета разработчиком является Управление экономики Администрации города Костромы. Следовательно, лицом, уполномоченным подписывать контрольный лист, справку о результатах публичных консультаций и сводный отчет к представленному Проекту является руководитель данного управления. Допущенные нарушения необходимо устранить.

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает необходимость принятия порядка осуществления муниципального контроля за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках *в соответствие с действующим законодательством*.

Мерами, направленными на решение проблемы, является разработка проекта решения Думы города Костромы об утверждении порядка осуществления муниципального контроля за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках города Костромы.

По мнению разработчика, указанные проблемы могут быть решены исключительно путем принятия решения Думы города Костромы.

Полагаем описание проблемы частично сделано верно. Однако способ ее решения вызывает сомнение.

Так, Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ "О розничных

рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации" (далее - Закон № 271-ФЗ) регулирует отношения, связанные с организацией розничных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, а также права и обязанности лиц, осуществляющих указанную деятельность.

Из части 2 статьи 23 Закона № 271-ФЗ следует, что контроль за соблюдением требований, установленных данным Законом, осуществляется уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

К компетенции органов местного самоуправления в части осуществления контроля за исполнением требований указанного Закона в силу статьей 4 - 7, 9, 14, 16 Закона № 271-ФЗ отнесены выдача разрешений на право организации рынка, отказ в предоставлении такого разрешения, продление, приостановление, переоформление и аннулирование разрешения, установление часов работы для предприятий розничной торговли, установление количества торговых мест для продажи товаров товаропроизводителями на сельскохозяйственном рынке.

В силу пункта 15 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения отнесено создание условий для обеспечения жителей города услугами торговли.

Однако такой вид контроля как контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках установлен в отраслевом законодательстве и не имеет нормативных оснований среди вопросов местного значения, в отличие от лесного контроля (статьи 84 и 98 Лесного кодекса РФ, пункт 38 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ), контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения (часть 1 статьи 13 Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", пункт 5 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ) и прочих видов контроля.

Необходимо отметить, что перечень вопросов местного значения является исчерпывающим. Полномочия, закрепленные в федеральных законах и не включенные в перечень вопросов местного значения, должны рассматриваться как делегированные и осуществляться за счет делегирующего субъекта (Российской Федерации или субъекта Российской Федерации). В таком случае, в отношении делегированных полномочий в законодательстве должно быть прямо указано на передачу этих полномочий органам иного уровня власти с указанием на соответствующую передачу денежных средств. В отношении рассматриваемого вида контроля этого не сделано. При таких обстоятельствах, в том случае, если органы местного самоуправления города Костромы будут осуществлять данные полномочия, они будут делать это исключительно за счет средств бюджета города Костромы.

Однако оценка соответствующих расходов бюджета города Костромы разработчиком не дана.

Представляется, что контроль за соблюдением требований законодательства в области функционирования розничных рынков излишен, так как проверка соответствующих требований может осуществляться в рамках контроля в сфере защиты прав потребителя, находящегося в компетенции Роспотребнадзора в силу статьей 14.34 и 23.49 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Федерации. Следовательно, проблема может быть решена иным способом, не рассмотренным разработчиком.

В случае представления разработчиком оценки соответствующих расходов бюджета города Костромы и обоснования необходимости установления предлагаемого способа нормативного правового регулирования как наиболее верного, в предмете регулирования Проекта необходимо уточнить по каким вопросам осуществляется муниципальный контроль, чтобы не допустить пересечения полномочий с Роспотребнадзором и исключения двойного наказания за одно то же правонарушение двумя органами Роспотребнадзором и уполномоченным органом местного самоуправления в отношении юридических лиц и инвесторов, осуществляющих деятельность в рассматриваемой сфере правоотношений.

На основании вышеизложенного 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 целом, по результатам рассмотрения представленных разработчиком Проекта, пояснительной записки к нему и Сводного отчета установлено, что при подготовке Проекта процедуры, предусмотренные статьей 2, 5 и 6 Порядка проведения ОРВ, разработчиком соблюдены не в объеме.

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.

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

В Сводном отчете не произведена оценка расходов субъектов

предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей, ограничений либо изменения содержания таких обязанностей, ограничений.

С учетом изложенного, нельзя сделать вывод о степени воздействия положения Проекта на субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Таким образом, Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы может сделать вывод об отсутствии положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их введению, а ввиду отсутствия соответствующих расчетов не представляется возможным сделать вывод о наличии либо отсутствии в Проекте положений, которые способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета города Костромы, а следовательно недостаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого варианта правового регулирования.

Начальник отдела

О.В. Смирнова