

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

2 декабря 2019 года № 16-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).

Проект, как следует из пояснительной записки к нему и Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, разработан в целях приведения решения Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 60 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Костромы» (далее – Правила) в соответствие с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Кодексом Костромской области об административных правонарушениях, Законом Костромской области от 16 июля 2018 года № 420-6-ЗКО «О содержании правил благоустройства территории муниципального образования Костромской области и порядке определения границ прилегающих территорий», а также с целью недопущения ухудшения санитарно-эпидемиологической обстановки на территории муниципального образования городского округа города Костромы, негативно влияющей на состояние окружающей среды.

Субъектами предпринимательской деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, являющиеся собственниками зданий (помещений в них), жилых домов (их доли), жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме, сооружений, включая временные сооружения, а также владеющие земельными участками на праве собственности, ином вещном праве, праве аренды, ином законном праве, организации осуществляющие управление либо обслуживание многоквартирных домов, владельцы средств размещения информации, владельцы подземных инженерных коммуникаций, хозяйствующие субъекты,

осуществляющие торговую деятельность с использованием нестационарных торговых объектов, садоводческие и огороднические некоммерческие объединения граждан и гаражные кооперативы.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 4 Порядка проведения ОРВ пояснительная записка к проекту муниципального правового акта должна содержать, 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. Однако, представленная пояснительная записка и пункт 10.2 раздела 10 Сводного отчета не содержат такое описание. Кроме того, круг субъектов предпринимательской деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом, указанный в пояснительной записке и разделе 10 Сводного отчета определен разработчиком не верно.

В целях проведения публичных обсуждений Проект в период с 28 октября по 1 ноября 2019 года и публичных консультаций в период с 4 по 18 ноября 2019 года был размещен на официальном сайте Администрации города Костромы. 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. По итогам публичных консультаций в адрес разработчика поступило предложение об исключении из правил благоустройства территории города Костромы норм о запрете на размещение транспортных средств на газонах, участках с зелеными насаждениями, на детских и спортивных площадках. Позиция разработчика по данному предложению и не использованию поступившего предложения при доработке проекта муниципального правового акта представляется обоснованной.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ впервые.

Разработчиком проведена оценка регулирующего воздействия Проекта в углубленном порядке, результаты которой отражены в сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия не в полном объеме, что не соответствует требованиям 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 субъектов предпринимательской деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом.

Однако, как указано выше, перечень таких обязанностей и (или) их описание разработчиком не представлены.

Вместе с тем, очевидно, Проектом предлагается установить следующие обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в частности устанавливается необходимость заключения с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, изменяется существующая обязанность осуществлять вывоз твердых коммунальных отходов с контейнерных площадок и их уборку до 13.00 вместо 11.00, устанавливаются ограничения по содержанию и выпасу скота и сельскохозяйственной птицы,

устанавливаются дополнительные обязанности по созданию контейнерных площадок, устанавливается запрет на самовольную установку на фасадах зданий (строений, сооружений) мемориальных досок и других памятных знаков, без соответствующего решения, принятого в порядке, установленном решением Думы города Костромы.

Кроме того, устанавливается обязанность садоводческих и огороднических некоммерческих объединений граждан и гаражных кооперативов иметь договор (подтверждающие документы), на пользование контейнером (контейнерной площадкой) другого хозяйствующего субъекта, в случае нежелания или отсутствия возможности обеспечивать самостоятельно чистоту и технически исправное состояние их контейнеров и (или) бункеров накопителей.

Также, в связи с определением прилегающей территории новым способом, в метрах расстояния от внутренней до внешней границы, предположительно могут измениться обязанности собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) либо лиц, ответственных за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов). Однако сведений о наступлении таких изменений разработчиком не представлено, что не позволяет сделать вывод о значительности (незначительности) воздействия проектируемых норм в рассматриваемой части на субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Таким образом, Проект содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные Правилами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также содержит положения, устанавливающие для них ранее не предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения. В соответствии с требованиями абзаца пятого части 5 статьи 2 Порядка проведения ОРВ проект муниципального правового акта следует относить к наиболее высокой степени регулирующего воздействия при наличии в нем положений с разной степенью регулирующего воздействия.

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 в полном объеме представлены сведения, необходимые для подготовки заключения.

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает, необходимость приведения нормативного правового акта в соответствие с изменившимся законодательством.

Мерами, направленными на решение проблемы, является разработка проекта решения Думы города Костромы.

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

Полагаем описание проблемы и способ ее решения определены верно.

На основании материалов, внесенных разработчиком, представляется возможным сделать вывод о том, что выбранный способ решения проблемы является единственно возможным и обеспечит достижение целей, предусмотренных Проектом.

В целом, по результатам рассмотрения представленных разработчиком Проекта и Сводного отчета установлено, что при подготовке Проекта процедуры, предусмотренные статьями 5 и 6 Порядка проведения ОРВ, разработчиком соблюдены.

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 определением границ прилегающих территорий, необходимо отметить следующее.

1. В соответствии с пунктом 26 статьи 3 Правил прилегающая территория - территория общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены Правилами в соответствии с порядком, установленным законом Костромской области.

Следовательно, прилегающая территория может располагаться как со стороны двора, так и со стороны поименованной улицы. При этом, признаком "дворового фасада", предусмотренным абзацем двенадцатым подпункта 1 пункта 1 Проекта, является его выход на прилегающую территорию. Аналогичный признак установлен и для "главного фасада", что не исключает подмены одного понятия другим и создаст проблемы в правоприменительной практике.

2. В подпункте "б" пункта 1, подпункте "б" пункта 4 части 1 проектируемой редакции статьи 4¹ границы прилегающей территории предлагается установить, в том числе, в зависимости от наличия вокруг объекта ограждения. Однако, такие ограждения при отсутствии отмежеванной территории могут быть и вокруг многоквартирных домов, а также многоквартирных домов со встроенно-пристроенными к ним нежилым зданиям и нежилым помещениям. Данное обстоятельство не учтено разработчиком и ставит в неравные условия собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) либо лиц, ответственных за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов), поскольку прилегающая территория в содержании которой они должны будут принимать участие, в том числе финансовое, может значительно возрасти во втором случае.

Кроме того, ограждение не является стабильным критерием. Оно может быть снесено.

Представляется, что предлагаемая редакция требует дополнительного обсуждения.

3. Проектируемая редакция абзаца четвертого части 7 статьи 5 предусматривает, что контейнерные площадки располагаются на территориях соответствующих источников образования твердых коммунальных отходов (на земельных участках, сформированных и выделенных под многоквартирными

домами и жилыми домами, на придомовых территориях, входящих в состав общего имущества собственников многоквартирного дома, территориях рынков, лечебно-профилактических учреждений, иных источников образования твердых коммунальных отходов) или иных территориях, используемых под размещение контейнерных площадок на законных основаниях, в том числе на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, или на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, распоряжение которыми осуществляется уполномоченным органом Администрации города Костромы и которые не предоставлены третьим лицам на вещных и иных правах.

Фактически это означает создание контейнерных площадок только юридическими лицами (хозяйствующими субъектами), что противоречит пункту 3 постановления Правительства РФ от 31 августа 2018 года № 1039 "Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра", предусматривающему, что места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов создаются органами местного самоуправления, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах.

Таким образом, указанная проектируемая норма требует дополнительного обсуждения.

4. Проектируемая редакция части 11 статьи 5 содержит внутренние противоречия.

Так, устанавливается требование, что место под бункером накопителем и место для складирования крупногабаритных отходов должны находиться на контейнерной площадке. При этом, для них устанавливаются разные требования к ограждению. С целью исключения в правоприменительной практике ситуаций, связанных с неоднозначным толкованием указанных норм, считаем необходимым их уточнить.

5. В связи с переименованием статьи 17 Правил требует уточнения определение термина "территория домовладения".

6. Предлагаемая редакция части 1 проектируемой статьи 17 устанавливает запрет на выпас скота и выгул сельскохозяйственной птицы на территориях улиц, озелененных территориях, в рекреационных зонах запрещен. Вместе с тем, частью 5 статьи 24 Правил определен перечень запретов на площадях с зелеными насаждениями, который является исчерпывающим, что создает противоречия между указанными нормами.

7. В соответствии с частями 1 и 2 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения либо на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование, установленное муниципальным нормативным правовым актом не может затрагивать интересы органов государственной власти, вводить новые функции, полномочия (обязанности и права) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также определять порядок их реализации.

На основании изложенного, требует корректировки проектируемая редакция части 3 статьи 17¹ подлежит корректировке.

С учетом изложенного, указанные выше положения подлежат редактированию.

Согласно части 10¹ статьи 7 Порядка проведения ОРВ при наличии в заключении уполномоченного органа вывода о необходимости существенной доработки проекта муниципального правового акта (требуется изменение положений проекта, имеющих высокую или среднюю степень регулирующего воздействия и (или) внесение в проект изменений, содержащих положения, имеющие высокую или среднюю степень регулирующего воздействия) разработчик осуществляет его доработку и проводит повторную процедуру оценки регулирующего воздействия проекта муниципального правового акта в соответствии с требованиями настоящего Порядка, в частности, по изменению обязанностей по созданию контейнерных площадок, пользованию контейнерными площадками.

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

Таким образом, Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы не 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