

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

5 июня 2020 года № 5-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», Кодекса Костромской области об административных правонарушениях, 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, строений, сооружений (помещений в них), объектов социальной инфраструктуры для детей, 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, владельцы детского, игрового оборудования, хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность с использованием нестационарных торговых объектов, субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, осуществляющие вывоз твердых коммунальных отходов, а также хозяйствующие субъекты, осуществляющие производство земляных работ.

В соответствии с пунктом 4 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, сравнительный анализ возможных вариантов решения проблемы, обоснование и ожидаемый результат выбранного варианта правового регулирования.* Однако, представленная пояснительная записка не содержит такого сравнительного анализа и ожидаемый результат выбранного варианта правового регулирования определен не верно, а новые или измененные обязанности, ограничения и запреты указаны не в полном объеме.

В частности, Проектом изменяются обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности по установлению штендеров без стационарного присоединения к объекту недвижимости в пешеходную зону не дальше 1 метра от входа в организацию, предприятие, вместо 5 метров, что не нашло отражение в пояснительной записке к Проекту, обоснования необходимости введения такого запрета разработчиком не представлено. При этом, действующие запреты в отношении штендеров, вывесок и указателей, предусмотренные статьей 13 Правил, действуют чуть больше года, а именно, с 28 декабря 2018 года, а в отношении вывесок, указателей и иных средств размещения информации, установленных ранее указанной даты - с 1 июля 2019 года. Таким образом, не обеспечивается принцип стабильность правового регулирования, закрепленный действующим законодательством.

Кроме того, в связи с уточнением требований для хозяйствующих субъектов в отношении размещения указателей внесены изменения в понятие "указатель", что влечет изменение информации, обязательной для размещения на нем и соответственно изменение обязанностей для хозяйствующих субъектов. При этом, не указано, чем обусловлена необходимость введения такого запрета, не произведена оценка расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения измененных обязанностей и ограничений, количество таких субъектов, а также не учтены риски негативных последствий для указанных субъектов, в случае решения проблемы предложенным способом регулирования.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ повторно.

В целях проведения публичных обсуждений Проект в период с 8 по 14 апреля 2020 года и публичных консультаций в период с 8 декабря 2019 года по 22 апреля 2020 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, а также части 3¹ статьи 3 Порядка проведения ОРВ данный проект был отправлен на электронную почту организаций, с которыми заключены соответствующие соглашения, в частности, ННО «Торгово-промышленная палата Костромской области», НОА «Союз предпринимателей города Костромы», КРО ООО «Деловая Россия», НП «Костромская гильдия риэлторов», а в отношении СРО «Союз Строителей Верхней Волги», КРО ООО малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» - информация отсутствует. По итогам публичных консультаций в адрес разработчика

предложений не поступило.

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 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом, в частности, являющихся собственниками зданий, строений, сооружений (помещений в них), объектов социальной инфраструктуры для детей, жилых домов (их доли), жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме, сооружений, включая временные сооружения, а также владеющих земельными участками на праве собственности, ином вещном праве, праве аренды, ином законном праве, организаций, осуществляющих управление либо обслуживание многоквартирных домов, владельцев средств размещения информации, владельцев подземных инженерных коммуникаций, владельцев детского, игрового оборудования, хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность с использованием нестационарных торговых объектов, а также хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство земляных работ, и положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов обозначенных лиц.

Проектом предлагается установить следующие обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в частности, предлагается установить новые обязанности по удалению борщевика «Сосновского», по проведению осмотров и технического обслуживания детского, игрового и спортивного оборудования с указанием периодичности и содержания их проведения, по размещению средств размещения информации в отношении объектов культурного наследия, по установке снегозадерживающих устройств не только на крыши, выступающие, перекрывающие места над оборудованными пешеходными тротуарами и переходами, но и на скатные крыши, выступающие, перекрывающие крыши соседних зданий, строений, сооружений, смежные земельные участки, по закрытию оконных и дверных проемов зданий, строений, сооружений в случае нарушения их целостности, по срокам устранения последствий производства земляных работ и лицам, ответственным за их устранение, по оборудованию специальных мест для накопления крупногабаритных отходов для многоквартирных домов.

Кроме того, введен запрет на использование в качестве элементов благоустройства автопокрышек, на окос культурно-цветковых растений. При этом, не представлено в полном объеме обоснования введения Проектом обязанностей, ограничений, запретов и ожидаемых результатов выбранного варианта правового регулирования, в частности, в связи с изменением обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности по установлению штендеров.

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.

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 в основном представлены сведения, необходимые для подготовки заключения, за исключением указанных выше.

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, необходимо отметить следующее.

1. В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с твердыми коммунальными отходами отнесено создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах.

Из письма Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 3 апреля 2019 года № 11696-АО/06 также следует, что обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО, не входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, несут органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых расположены такие площадки, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 45¹ Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Федерации", статьи 4 Закона 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" именно правила благоустройства территории муниципального образования регулируют вопросы проектирования, *размещения*, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе контейнерных площадок, а также *содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями*, уборки территории муниципального образования.

В силу статей 13³ и 13⁴ Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", постановления Правительства РФ от 31 августа 2018 года № 1039 "Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра", постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 5 декабря 2019 года № 20 "Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.1.7.3550-19 "Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий муниципальных образований" контейнерные площадки как места накопления твердых коммунальных отходов должны быть обустроены на территориях муниципальных образований в соответствии с территориальной схемой обращения с отходами. Федеральным законодательством не предусмотрено регулирование указанных правоотношений иными муниципальными нормативными правовыми актами.

Необходимо отметить, что в силу положений пункта 2 статьи 209 ГК Российской Федерации собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Следовательно, в абзаце пятнадцатом подпункта 4 пункта 1 Проекта слова "в случаях и в порядке, установленных Администрацией города Костромы" подлежат исключению. Кроме того, проектируемая редакция рассматриваемой нормы имеет широкое значение, предусматривающее, что контейнерные площадки располагаются на территориях соответствующих источников образования твердых коммунальных отходов или иных территориях, используемых под размещение контейнерных площадках *на законных основаниях, то есть* включает в себя содержание предлагаемой к исключению поправки.

В силу положений части 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные правовые акты 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.

2. В целях исключения неоднозначного толкования проектируемой нормы части 11 статьи 5 в правоприменительной практике предлагается уточнить ее редакцию в части установления требований к местам для складирования крупногабаритных отходов для многоквартирных домов. Так, Проектом предусматривается, что такие места должны быть оборудованы в соответствии с

требованиями, установленными действующим федеральным законодательством и Правилами благоустройства территории города Костромы для контейнерных площадок, мест установки бункеров-накопителей. Однако проектируемой редакцией абзаца второй части 11 статьи 5 учитывая конструктивные особенности бункеров-накопителей, для их мест размещения, в частности, для ограждения, установлены иные требования, чем для контейнерных площадок. Кроме того, указанные требования к ограждениям мест установки бункеров-накопителей не соответствуют требованиям, установленным последним абзацем пункта 2.4 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 5 декабря 2019 года № 20 "Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.1.7.3550-19 "Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий муниципальных образований".

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (например, постановление КС РФ от 30.10.2003 № 15-П; Постановление КС РФ от 19.07.2011 № 17-П), норма права должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

3. Второе предложение проектируемой редакции части 12 статьи 5 подлежит корректировке, в части исключения слов "физическом лице,", поскольку вывоз отходов является лицензированным видом деятельности и может осуществляться только специализированной юридической организацией или индивидуальным предпринимателем.

Так, Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения признается одним из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, а пунктом 1 статьи 22 указанного Закона устанавливается требование о сборе, использовании, обезвреживании, транспортировке, хранении и захоронении отходов производства и потребления. Аналогичные положения содержатся в пункте 1 статьи 51 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

В соответствии со статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

В силу положений статьи 16, 153 и частей 3 и 4 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 "О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов" собственники жилых домов несут расходы на их содержание и ремонт, а также оплачивают коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными, в том числе в электронной форме с использованием системы, с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности, при этом, плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодную воду, горячую воду, электрическую энергию, тепловую энергию, газ, бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, плату за отведение сточных вод, обращение с твердыми коммунальными отходами.

Кроме того, частью 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации установлены обязанности собственника жилого дома или части жилого дома обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения

договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. При этом под обращением с твердыми коммунальными отходами сбор, транспортирование, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов. Данный вид деятельности является лицензируемым. Региональный оператор определен.

В федеральном законодательстве отсутствует общеотраслевое понятие "хозяйствующего субъекта". Однако, в рамках Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции) под "хозяйствующим субъектом" понимается очень широкий круг лиц, в него входят:

- юридические лица (коммерческие и некоммерческие, осуществляющие деятельность, приносящую доход);
- индивидуальные предприниматели;
- иные физические лица, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, но осуществляющие профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Кроме того, представляется избыточным установление обязанности красить контейнеры заглубленного типа, учитывая свойства материала, из которого они сделаны. Пунктом 2.6 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 5 декабря 2019 года № 20 "Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.1.7.3550-19 "Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий муниципальных образований" установлены следующие требования к мусоросборникам: должны быть закрыты, находиться в исправном состоянии.

4. По предложению председателя Совета Общественной палаты при Думе города Костромы предлагается пункт 4 части 15 статьи 5 Правил после слов "у подъездов жилых домов" дополнить словами "при наличии соответствующего решения общего собрания собственников помещений многоквартирных домов", поскольку в соответствии с требованиями статей 36, 39, 44, 161 и 162 Жилищного кодекса Российской Федерации только собственники жилых помещений в многоквартирных домах определяют состав общего имущества многоквартирного дома. Однако данное предложение не получило правовой оценки.

С учетом изложенного, указанные выше положения подлежат редактированию.

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 в целом 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, с учетом замечаний, изложенных в настоящем заключении.