

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

3 ноября 2020 года № 13-ОРВ

О проекте решения Думы города Костромы "Об утверждении Порядка размещения нестационарных торговых объектов 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 "Об утверждении Порядка размещения нестационарных торговых объектов 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:

- регламентации отношений между органами местного самоуправления города Костромы, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, связанные с предоставлением права на размещение нестационарных торговых объектов, предусмотренных схемой размещения нестационарных торговых объектов на территории города Костромы, на землях и земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности города Костромы, землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных в границах города Костромы;
- установления порядка определения размера годовой платы по договору о размещении по результатам рыночной оценки;
- установление исчерпывающего перечня случаев, когда хозяйствующему субъекту предоставляется компенсационное место;
- установления порядка реализации права перехода с договора аренды на договор о размещении.

Субъекты предпринимательской деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом – юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность с использованием нестационарных торговых объектов, расположенных на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена на территории города Костромы.

В целях проведения публичных обсуждений Проект в период с 27 по 31 июля 2020 года и публичных консультаций в период с 3 по 17 августа 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 статьи 6 Порядка проведения ОРВ данный проект был отправлен на электронную почту организаций, с которыми заключены соответствующие соглашения, в частности, Союз "Торгово-промышленная палата Костромской области", НОА "Союз предпринимателей города Костромы", КРО ООО "Деловая Россия", НП "Костромская гильдия риэлторов", "Союз Строителей Верхней Волги", КРО ООО малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", ООР "Костромской союз промышленников". По итогам публичных консультаций в адрес разработчика предложений не поступило.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ впервые.

Разработчиком проведена оценка регулирующего воздействия Проекта в углубленном порядке.

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 физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности либо способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, в частности, осуществляющих деятельность в сфере нестационарной торговли.

Необходимо отметить, что ряд требований к размещению нестационарных торговых объектов уже были установлены, в частности, решением Думы города Костромы от 24 апреля 2015 года № 76 "Об утверждении Правил предоставления органами местного самоуправления города Костромы права на размещение нестационарных торговых объектов на территории города Костромы".

В тоже время, Проект содержит положения, которые ранее не регулировались муниципальными нормативными правовыми актами города Костромы. Так, в целях реализации права перехода с договора аренды на договор о размещении Проектом устанавливаются новые требования, в частности установлены сроки рассмотрения обращения хозяйствующего субъекта о желании воспользоваться правом на переход с договора аренды земельного участка на договор о размещении, определены исчерпывающий перечень оснований для отказа в заключении договора о размещении и порядок заключения договора о размещении.

Кроме того, Проектом установлен новый порядок определения размера годовой платы по договору о размещении, предусматривающий определение начальной (минимальной) цены договора о размещении при проведении аукциона по результатам рыночной оценки в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", установлен исчерпывающий перечень случаев, когда хозяйствующему субъекту предоставляется компенсационное место.

На основании вышеизложенного, Проект содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные муниципальными правовыми актами 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, указанные в пунктах 5, 8-10 части 5 статьи 5 Порядка проведения ОРВ, необходимые для подготовки заключения.

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 отсутствие экономического обоснования базовой ставки при определении начальной цены договора, отсутствие четкого порядка реализации права хозяйствующего субъекта на переход с договора аренды на договор о размещении.

Мерами, направленными на решение проблемы, является разработка проекта решения Думы города Костромы, предусматривающего установление нового порядка размещения нестационарных торговых объектов.

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

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

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 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.

Необходимость установления нового Порядка определения размера годовой платы по договору о размещении по результатам рыночной оценки в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" обусловлена отсутствием экономического обоснования базовой ставки при определении начальной цены договора о размещении нестационарного торгового объекта, а также показателей, учитывающих место размещения, специализацию и вид нестационарного торгового объекта.

Для оценки предполагаемых расходов для хозяйствующих субъектов за размещение нестационарных торговых объектов на основании нового Порядка независимым оценщиком в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" определен ориентировочный размер рыночной ежегодной платы за размещение нестационарного торгового объекта по различным видам, размерам и специализации нестационарных торговых объектов. На основании проведенного анализа можно сделать вывод о незначительном увеличении годовой платы по договору о размещении в отношении киосков площадью до 9 квадратных метров, существенно возрасти для павильонов площадью более 120 квадратных метров, и уменьшится для тонаров в сравнении с существующей методикой.

На основании статьи 7 Порядка проведения ОРВ представленные разработчиком документы направлены Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Костромской области с запросом о представлении своих предложений по проекту муниципального правового акта, представленного разработчиком.

Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Костромской области представлены предложения и замечания, которые разработчиком проекта рассмотрены, в том числе:

1. по предложению о возможности изменения специализации нестационарного торгового объекта (далее – НТО) в течение срока действия договора о размещении НТО и порядок внесения соответствующих изменений в схему размещения НТО и в действующий договор о размещении НТО (в части изменения специализации НТО).

НТО на территории муниципального образования городской округ город Кострома размещаются на основании договоров аренды земельных участков, а также договоров о размещении НТО на территории города Костромы.

Правоотношения по договору о размещении НТО на территории города Костромы не урегулированы действующим федеральным законодательством.

Однако, с учетом схожести правоотношений по договору о размещении НТО на территории города Костромы и правоотношений по договору аренды земельного участка, к спорным правоотношениям применимы основополагающие принципы правового регулирования арендных правоотношений.

Более того, исходя из предусмотренного Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) понятия «товарный рынок», размещение НТО как на основании договоров аренды земельных участков, так и договоров о размещении НТО на

территории города Костромы формирует единый товарный рынок размещения НТО.

В соответствии с пунктом 3 статьи 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Костромской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и предоставленные в аренду без торгов утвержден постановлением Администрации Костромской области от 7 июля 2015 года № 251-а (далее – Порядок определения размера арендной платы).

Пунктом 2 постановления Администрации Костромской области от 20 августа 2018 года № 351-а «О внесении изменений в постановление администрации Костромской области от 23 октября 2017 года № 388-а «О внесении изменения в постановление Администрации Костромской области от 07 июля 2015 года № 251-а «Об утверждении порядка определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Костромской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и предоставленные в аренду без торгов, а также условий и сроков внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Костромской области» установлено, что арендная плата по заключенным до 1 июня 2018 года договорам аренды земельных участков, находящихся в собственности Костромской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и предоставленных в аренду без торгов, подлежит перерасчету в соответствии с положениями постановления администрации Костромской области от 07 июля 2015 года № 251-а «Об утверждении порядка определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Костромской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и предоставленные в аренду без торгов, а также условий и сроков внесения арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Костромской области» в редакции постановления Администрации Костромской области от 20 августа 2018 года № 351-а в случаях определения размера арендной платы по результатам рыночной оценки в период с 1 июня 2018 года до 31 декабря 2020 года.

Таким образом, с 1 января 2021 года размер арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Костромской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и предоставленные в аренду без торгов, будет определяться по результатам рыночной оценки ежегодной арендной платы, проводимой в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности).

Для недопущения создания дискриминационных условий доступа на соответствующий товарный рынок, а также в целях реализации принципа экономической обоснованности, являющегося одним из основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582, было принято решение установить в проекте Порядка размещения нестационарных торговых объектов на территории города Костромы (далее – Порядок) способ определения стоимости права на размещение НТО, аналогичный тому, что установлен Порядком определения размера арендной платы, а именно по результатам рыночной оценки, проводимой в соответствии с Законом об оценочной деятельности.

Согласно абзацу 2 статьи 3 Закона об оценочной деятельности под рыночной стоимостью объекта оценки понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, то есть когда:

- одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект оценки, а другая сторона не обязана принимать исполнение;
- стороны сделки хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах;
- объект оценки представлен на открытом рынке посредством публичной оферты, типичной для аналогичных объектов оценки;
- цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект оценки и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки с чьей-либо стороны не было;
- платеж за объект оценки выражен в денежной форме.

В силу абзаца 7 статьи 5 Закона об оценочной деятельности объектом оценки могут быть объекты гражданских прав, в отношении которых законодательством Российской Федерации установлена возможность их участия в гражданском обороте.

Как показывает судебная практика (например, дело А45-21636/2009), при проведении рыночной оценки стоимости арендной платы необходимо руководствоваться не только положениями Закона об оценочной деятельности и федеральных стандартов оценки, но и положениями Методических рекомендаций по определению рыночной стоимости земельных участков, утвержденных Распоряжением Минимущества Российской Федерации от 6 марта 2002 года № 568-р (далее – Методические рекомендации).

Так, в соответствии с абзацем 4 раздела 2 Методических рекомендаций рыночная стоимость земельного участка зависит от ожидаемой величины, срока и вероятности получения дохода от земельного участка за определенный период времени при наиболее эффективном его использовании без учета доходов от иных факторов производства, привлекаемых к земельному участку для предпринимательской деятельности.

Согласно абзацу 8 раздела 2 Методических рекомендаций рыночная стоимость земельного участка определяется исходя из его наиболее эффективного использования, то есть наиболее вероятного использования земельного участка, являющегося физически возможным, экономически оправданным, соответствующим требованиям законодательства, финансово осуществимым и в результате которого расчетная величина стоимости земельного участка будет максимальной (принцип наиболее эффективного использования).

Абзацем 8 раздела 2 Методических рекомендаций установлено, что при определении наиболее эффективного использования принимаются во внимание:

- целевое назначение и разрешенное использование;
- преобладающие способы землепользования в ближайшей окрестности оцениваемого земельного участка;
- перспективы развития района, в котором расположен земельный участок;
- ожидаемые изменения на рынке земли и иной недвижимости;
- текущее использование земельного участка.

Таким образом, при проведении аналогичным образом оценки рыночной стоимости платы за размещение НТО оценщик должен будет руководствоваться предусмотренными Методическими рекомендациями принципами и рассматривать специализацию НТО как экономический фактор предполагаемой к осуществлению предпринимательской деятельности в сфере торговли.

Более того, при заключении муниципального контракта, предметом которого будет проведение оценки рыночной стоимости платы за размещение НТО, в техническом задании к муниципальному контракту будет указываться информация о НТО (в том числе о его специализации).

На основании вышеизложенного, учитывая, что специализация НТО влияет на размер платы за размещение НТО и является существенным условием договора, установленный Порядком запрет на изменение специализации является обоснованным.

2. по предложению предусмотреть процедуру согласования компенсационного места с владельцем нестационарного торгового объекта в случае необходимости его перемещения на другое место. Данное предложение будет учтено разработчиком Проекта. Формулировка части 4 статьи 7 будет дополнена (по согласованию с хозяйствующим субъектом).

3. по предложению об исключении условия о необходимости внесения годового размера платы за размещение при перезаключении договора на новый срок.

Согласно части 5 статьи 9 Порядка при заключении договора о размещении НТО на новый срок хозяйствующий субъект обязан оплатить годовую плату по договору о размещении НТО, увеличенную с учетом индекса потребительских цен. Аналогичная норма присутствует и в Правилах предоставления органами местного самоуправления города Костромы права на размещение нестационарных торговых объектов на территории города Костромы, утвержденных решением Думы города Костромы от 24 апреля 2015 года № 76, и применяется ко всем случаям, когда хозяйствующие субъекты обращаются с заявлениями о заключении договора о размещении НТО на новый срок.

Условием договора о размещении НТО, заключенного по результатам аукциона, является также разовое внесение платежа на определенную дату расчетного года.

Таким образом, указанная норма призвана обеспечить доходность бюджета, ставить предпринимателей в равные условия по порядку внесения платы за размещение НТО. Таким образом, достигается баланс частных и публичных интересов.

4. по предложению считать ненадлежащим исполнением условий договора, влекущим невозможность перезаключения договора на новый срок, нарушение существенных условий договора более двух раз при этом предлагаем считать нарушением порядка внесения платы по договору невнесение установленной платы по договору более чем за два расчётных периода подряд.

Позицию о том, что под нарушением существенных условий договора более двух раз необходимо считать нарушение порядка внесения платы по договору, выразившееся в невнесении платы по договору более чем за два расчётных периода подряд, считаем необоснованной и нарушающей общие принципы и пределы осуществления гражданских прав, предусмотренные гражданским законодательством.

В соответствии со статьей 6 Порядка порядок внесения платы по договору о размещении НТО является существенным условием.

Плата по договору о размещении НТО вносится хозяйствующим субъектом 1 раз в год.

В случае включения в Порядок предлагаемых положений стороны соглашения будут допускать размещение НТО без внесения платы в течение 2 лет. Данный подход нельзя признать приемлемым, так как противоречит принципу возмездности использования муниципального имущества.

5. по предложению об исключении из подпункта "а" пункта 2 части 1 статьи 3 Порядка слова "надлежащим образом исполнявшим свои обязанности".

Исключение слов "надлежащим образом исполнявшим свои обязанности" из подпункта "а" пункта 2 части 1 статьи 3 Порядка признано нецелесообразным ввиду возможного неоднозначного толкования указанного пункта.

В целом, 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 положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а следовательно, достаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого варианта правового регулирования.

Консультант отдела

Т. А. Козлова