

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

21 ноября 2022 года № 9-ОРВ

О проекте решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Правила благоустройства территории города Костромы и признании утратившими силу отдельных решений Думы 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 и признании утратившими силу отдельных решений Думы города Костромы" (далее – Проект), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения поселения, городского округа относится утверждение правил благоустройства территории поселения, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения, городского округа в соответствии с данными правилами.

Утверждение правил благоустройства территории муниципального образования Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Этим же федеральным законом Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" дополнен статьей 45.1, предусматривающей содержание правил благоустройства территории муниципального образования.

Так, правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы: 1) содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями; 2) внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений; 3) проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ; 4) организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений; 5) организации озеленения территории муниципального образования,

включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями; 6) размещения информации на территории муниципального образования, в том числе установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок; 7) размещения и содержания детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм; 8) организации пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок; 9) обустройства территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения; 10) уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период; 11) организации стоков ливневых вод; 12) порядка проведения земляных работ; 13) участия, в том числе финансового, 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) в содержании прилегающих территорий; 14) определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации; 15) праздничного оформления территории муниципального образования; 16) порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования; 17) осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства территории муниципального образования.

Таким образом, благоустройство территорий осуществляется в рамках градостроительной деятельности и его целями являются обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территорий, содержание территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов. Для достижения данной цели в правилах благоустройства территории устанавливаются требования к благоустройству и элементам благоустройства, а также комплекс соответствующих мероприятий, осуществляемый в том числе, и собственниками и (или) иными законными владельцами зданий, строений, сооружений, земельных участков.

Проект, как следует из пояснительной записки к нему и Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, разработан в целях приведения Правил благоустройства территории города Костромы, утвержденных решением Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 60 (далее – Правила) в соответствие с действующим законодательством, в частности, предлагается регламентировать отношения, связанные с проведением земляных работ на территории города Костромы Правилами благоустройства территории города Костромы, а также предлагается в целях обеспечения безопасности населения города Костромы регулировать вопросы размещения транспортных средств на территориях общего пользования города Костромы, не урегулированные федеральным законодательством.

Субъекты предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом, согласно Пояснительной записке к Проекту и Сводному отчету - являются юридические лица, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые проводят земляные работы на территории города

Костромы, осуществляющие на правах собственности или ином законном основании техническую эксплуатацию объекта, а также юридические лица, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, осуществляющие эксплуатацию транспортного средства на правах собственности или на ином законном основании.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ повторно.

При этом, замечания, изложенные в заключении об оценке регулирующего воздействия от 29 июля 2022 года № 6-ОРВ не учтены разработчиком.

В период с 3 по 14 октября 2022 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 не 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, устанавливающие ранее не предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в сфере благоустройства.

В соответствии с пунктами 9 и 10 части 4 статьи 6 Порядка проведения ОРВ раздел 10 Сводного отчета содержит перечень новых или изменяющих ранее предусмотренных муниципальными правовыми актами обязательных требований для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, обязанностей для субъектов инвестиционной деятельности, а также устанавливающих или изменяющих ранее установленные запреты и ограничения для субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности, а также порядок организации их исполнения, что влечет недостоверность оценки расходов и доходов субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения предусмотренных Проектом обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений.

Так, Проектом исключается обязанность производителя работ на получение разрешения на проведение земляных работ, осуществляемых при капитальном ремонте автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы, также исключена обязанность ограждения места производства земляных работ в части недопустимости отклонений по вертикали. Кроме того, Проектом вводится обязанность производителя работ о направлении сообщения об аварии на инженерных сетях и сооружениях в исполнительный орган государственной власти Костромской области, осуществляющий государственные полномочия Костромской области в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, организации транспортного обслуживания населения в межмуниципальном сообщении и реализующим отдельные государственные

полномочия в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, если земляные работы проводятся на проезжих частях автомобильных дорог общего пользования в границах городского округа город Кострома, по которым проходят межмуниципальные маршруты регулярных перевозок. Вместе с тем, разработчиком не указываются обязанности и ограничения, которые предприниматели и юридические лица будут обязаны соблюдать в связи с введением нового правового регулирования, в части установления положений, регулирующих размещение и стоянку транспортных средств на придомовых и внутриквартальных территориях, препятствующих продвижению уборочной и специальной техники, размещение транспортных средств разрешенной максимальной массой более 3,5 тонн, в том числе частных, на территориях общего пользования города Костромы, специально не предназначенных для размещения транспортных средств указанной категории.

Согласно части 3 статьи 5 Порядка проведения ОРВ Пояснительная записка к проекту муниципального правового акта должна содержать описание основных групп субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической 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 (с указанием норм федерального и (или) регионального законодательства, в соответствие с которыми приводятся положения муниципального правового акта). Такая информация представлена не в полном объеме. Представлен, не перечень, измененных и вводимых вновь обязанностей и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а описание изменений действующего законодательства в части установления положений, регулирующих размещение и стоянку транспортных средств на придомовых и внутриквартальных территориях, препятствующих продвижению уборочной и специальной техники, размещение транспортных средств разрешенной максимальной массой более 3,5 тонн, в том числе частных, на территориях общего пользования города Костромы, специально не предназначенных для размещения транспортных средств указанной категории. Вместе с тем, вполне очевидно Проект содержит вновь вводимые обязанности и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в связи с введением указанной нормы.

В целом, на основании изложенного, 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 представлены сведения, необходимые для подготовки заключения не в полном объеме. Так, не произведена оценка расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей и оценка вероятности наступления рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий в части вводимых ограничений в отношении размещения и стоянки "большегрузов", и как отмечалось ранее, не представлен полный перечень обязанностей и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, вводимых Проектом.

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает усовершенствование отдельных положений Правил с учетом положений статьи 45.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

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

Полагаем описание проблемы и способ ее решения сделаны верно.

Выбранный способ решения проблемы является единственно возможным и обеспечит достижение целей, предусмотренных Проектом.

Вместе с тем, к тексту Проекта имеются следующие замечания и предложения.

1. Проектируемой редакцией пунктов 2 и 3 части 7 статьи 33 предусмотрена необходимость обращения производителя работ в Уполномоченный орган в случае, если фактическая площадь нарушенного благоустройства окажется отличной от проектной площади, не менее чем за 10 рабочих дней до окончания срока действия разрешения обратиться в муниципальное учреждение, предметом деятельности которого является дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы (далее – Уполномоченный орган), для получения дополнительных технических условий с указанием фактической площади нарушенного благоустройства и типа асфальтобетонной смеси, необходимой для его восстановления, о чем проставляется отметка в разрешении, и окончательного расчета стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия, а также в случае, если фактическая площадь нарушенного усовершенствованного дорожного покрытия окажется больше проектной, доплатить возникшую разницу в течение 3 рабочих дней с момента получения окончательного расчета стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия.

При этом, предложенной редакцией Проекта не предусматривается, какой орган будет осуществлять расчет стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы. Вместе с тем, пунктом 12 части 1 статьи 9 решения Думы города Костромы от 4 декабря 2014 года № 236 "Об утверждении Правил проведения земляных работ на территории города Костромы", установлено, что именно Уполномоченный орган 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, осуществляет указанные выше расчеты.

Данные обстоятельства могут служить препятствием для осуществления хозяйственной деятельности, а решение о размере стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия автомобильных дорог общего пользования местного значения города Костромы, принятое уполномоченным должностным лицом без наличия соответствующего положения, предусматривающего единый порядок расчета стоимости восстановления усовершенствованного дорожного покрытия дорог общего пользования местного значения города Костромы, коррупционным.

2. Представляется также, что требует дополнительного обсуждения вопрос, связанный с установлением запрета на размещение (за исключением загрузки и разгрузки) транспортных средств разрешенной максимальной массой более 3,5 тонн, в том числе частных, на территориях общего пользования города Костромы, специально не предназначенных для размещения транспортных средств указанной категории.

В соответствии с пунктом 31.1 статьи 3 решения Думы города Костромы от 25 апреля 2013 № 60 "Об утверждении Правил благоустройства территории города Костромы" территории общего пользования это территории, которыми

беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары).

Запрет на сквозное движение и стоянку указанной в Проекте категории транспортных средств, в том числе частных, на автомобильных дорогах, в том числе на таких территориях общего пользования муниципальных образований как улицы и проезды, дворовые территории вне специально выделенных и обозначенных знаками и (или) разметкой мест, регулируются федеральным законодательством, а именно пунктом 17.2 и пунктом 17.4 Правил дорожного движения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 года № 1090. На основании чего, формулировка, предусмотренная проектируемой редакцией части 11 статьи 23 Правил, подлежит дополнительному обсуждению.

Кроме того, ответственность за нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства установлена статьей 12.21.1 КоАП РФ. Составлять протоколы по данным видам правонарушений и рассматривать административные дела по ним уполномочены должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный транспортный надзор.

Определение понятию "размещение транспортных средств" Проектом и действующей редакцией Правил благоустройства территории города Костромы не предусмотрено.

В постановлении Правительства РФ от 23.10.1993 N 1090 "О Правилах дорожного движения" данный термин используется в отношении расположения транспортных средств на парковках (парковочных местах), что не совпадает со смысловым содержанием проектируемой нормы,

Разработчиком не указано ни в Пояснительной записке к Проекту, ни в Сводном отчете, на какие случаи, не урегулированные федеральным законодательством, будет распространяться проектируемая редакция части 11 статьи 23, кто будет составлять и на основании какой нормы действующего законодательства.

Этой же проектируемой нормой предусмотрено, что размещение и стоянка транспортных средств на придомовых и внутриквартальных территориях должны обеспечивать беспрепятственное продвижение техники, осуществляющей уборочные работы и специальной техники. Данная норма, представляется, разработана во исполнение требований пункта 9 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" (далее – Закон Костромской области), которой предусмотрено, что Правилами благоустройства муниципальных образований, в том числе, регулируются вопросы *установления* транспортных средств, создающих препятствие при проведении работ по благоустройству и уборке территории муниципального образования Костромской области, а также перемещения таких транспортных средств с учетом гражданского законодательства Российской Федерации, *а также предварительного уведомления населения о проведении указанных в настоящем пункте работ.*

Вместе с тем, в нарушение требований Закона Костромской области механизм *предварительного уведомления населения о проведении указанных в пункте 9 статьи 4 Закона Костромской области работ* Проектом не предусмотрен.

3. Подпунктом 3 пункта 1 Проекта предусматривается исключение из наименования и текста главы 6 Правил слова "земляных," и признание утратившей силу части 11 статьи 15 Правил, регулирующей правоотношения, связанные с проведением земляных работ, в связи с тем, что указанные правоотношения разработчик предлагает регулировать главой 11 Проекта.

Вместе с тем, слова "и иные виды работ" включают в себя также земляные работы. При таких обстоятельствах, возникает правовая неопределенность, поскольку при проведении земляных работ необходимо будет руководствоваться главами 5 и 11 Правил.

В связи с изложенным выше, представляется необходимым уточнить наименование главы 6 Правил, наименование статьи 15 и абзаца первого пункта 16 статьи 15 Правил, дополнив их после слов "и иных видов работ" словами "за исключением земляных работ", что повлечет изменение проектируемой редакции подпункта 3 пункта 1.

4. Кроме того, в тексте Проекта многочисленные ссылки на порядки, устанавливаемые Администрацией города Костромы, предлагается заменить редакцией, предусматривающей разработку одного порядка, поскольку, представляется, правоотношения, предусмотренные проектируемой редакцией части 1 статьи 30, частями 19, 20, 21 и 22 статьи 31, частью 2 статьи 32, пунктом 3 части 7 статьи 33 будут регулироваться одним порядком. В проектируемой редакции части 1 статьи 30 слова "и в части неурегулированной настоящими Правилами" заменить словами ", в части неурегулированной настоящими Правилами".

5. Необходимо устранить внутренние противоречия в статье 33 Проекта. Так, проектируемой редакцией части 1 указанной статьи предусмотрено, что обязанности по восстановлению нарушенного благоустройства после проведения земляных работ возлагаются на производителя работ. Вместе с тем, указанные обязанности частями 18 и 22 рассматриваемой статьи возложены также на заказчиков работ. Кроме того, часть 12 статьи 33 Проекта имеет содержание аналогичное части 1 этой же статьи.

С учетом изложенного, указанные выше положения подлежат редактированию.

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 не представляется возможным произвести в полном объеме, поскольку не произведена оценка расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей и оценка вероятности наступления рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий, а также перечень обязанностей и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, вводимых Проектом в части установления положений, регулирующих размещение и стоянку

транспортных средств на придомовых и внутриквартальных территориях, препятствующих продвижению уборочной и специальной техники, размещение транспортных средств разрешенной максимальной массой более 3,5 тонн, в том числе частных, на территориях общего пользования города Костромы, специально не предназначенных для размещения транспортных средств указанной категории.

В связи с чем, сделать вывод о том, что такое правовое регулирование не будет служить препятствием для осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, своей деятельности в сфере благоустройства города, не представляется возможным.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия Проекта можно сделать вывод о 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