

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

13 ноября 2023 года № 17-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).

Проектом предлагается внести изменения в Правила благоустройства территории города Костромы (далее – Правила), предусматривающие установление порядка изменения внешнего архитектурного облика фасада здания, оформления и согласования проекта изменения внешнего архитектурного облика фасада здания на территории города Костромы при проведении работ, влекущих изменение существующего внешнего архитектурного облика фасада здания и (или) его отдельных элементов, в том числе реставрации фасада здания и (или) его отдельных элементов, ремонте фасада здания и (или) его отдельных элементов.

В соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" утверждение правил благоустройства территории городского округа и осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории городского округа в соответствии с указанными правилами относится к вопросам местного значения городского округа. Согласно пункту 11 части 10 статьи 35 указанного Федерального закона в редакции Федерального закона 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" утверждение правил благоустройства территории муниципального образования находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ) правила благоустройства территории муниципального образования - это муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к

благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

Согласно пункту 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) Правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений.

Однако представленный Проект устанавливает требования к внешнему архитектурному облику фасадов зданий, а не внешнему виду фасадов. Кроме того, Проектом не предусмотрено определение термина "внешнего архитектурного облика фасадов", в связи с чем не понятно, что включает в себя данный термин. Такое правовое регулирование не является ясным и понятным и может быть шире предмета полномочий, определенных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и создать неопределенность для субъектов предпринимательства, на какой конкретно перечень работ должен быть подготовлен проект изменения внешнего архитектурного облика фасада.

Проектируемой редакцией части 3 статьи 8 предлагается установить, что работы, влекущие изменение существующего внешнего архитектурного облика фасада здания и (или) его отдельных элементов, в том числе реставрация фасада здания и (или) его отдельных элементов, ремонт фасада здания и (или) его отдельных элементов, должны производиться в соответствии с проектом изменения внешнего архитектурного облика фасада здания, оформленным и согласованным в установленном порядке с уполномоченным Администрацией города Костромы органом.

Однако, определение термина "фасад", предусмотренное проектируемой редакцией пункта 36 статьи 3, устанавливает, что это наружная сторона не только здания, но и строения и сооружения. В связи с чем не ясно, почему требования, предусмотренные проектируемой редакцией части 3 статьи 8 не распространяются в отношении фасадов строений и сооружений. Представляется, последние также влияют на архитектурный облик города. При этом, обязательными для исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями должны являться требования к внешнему виду фасадов как зданий, так и строений, сооружений, что будет соответствовать пункту 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

В связи с неопределенностью в Проекте, что включает в себя термин "внешний архитектурный облик фасада", внешний вид фасада здания, строения, сооружения может включать внешний облик, цветовое решение, конструктивные элементы фасада, места размещения средств размещения информации, информационных и рекламных конструкций, дополнительного оборудования, устройств фасадов зданий, строений и сооружений. Закрепление данного термина повлечет необходимость внесения изменений во второе предложение проектируемой редакции пункта 43 статьи 3 и позволит избежать правовой неопределенности, которую он содержит в части слов "в случае необходимости", так как будет носить императивный, а не диспозитивный характер.

Кроме того, в соответствии с пунктом 7² приказа Минстроя России от 29 декабря 2021 года № 1042/пр "Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных

образований" в правила благоустройства территории муниципальных образований рекомендуется включать положения по созданию дизайн-кода населенного пункта, в том числе требования по содержанию и поддержанию привлекательного визуального облика внешних поверхностей зданий, строений, сооружений, в том числе в отношении элементов объектов капитального строительства (крыш, фасадов, архитектурно-декоративных деталей (элементов) фасадов, оконных и дверных проемов, витражей, витрин, навесов, балконов, входных групп, цоколей, террас, дымоходов, водосточных труб и других элементов), а также правила размещения на них оборудования (антенн, наружных кондиционеров и другого оборудования) и конструкций, в том числе средств размещения информации, рекламы, вывесок.

Необходимо отметить, что согласно Проекту (проектируемая редакция пункта 36 статьи 3) среди фасадов зданий различают главный, боковой и дворовый фасады. Вместе с тем, Проектом предусмотрено согласование в установленном порядке с уполномоченным Администрацией города Костромы органом работ, влекущих изменение существенного внешнего архитектурного облика фасада здания, то есть любого фасада здания как главного, так и бокового, и дворового. При этом, материалы к Проекту не содержат обоснования возможности проведения уполномоченным Администрацией города органом, такого объема работ, целесообразности и необходимости установления таких требований к боковым и дворовым фасадам зданий и обоснования влияния их внешнего вида на архитектурно-художественный облик города. Не ясным также является в какой сфере деятельности будет Администрацией города установлен уполномоченный орган. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос об установлении указанных ограничений в отношении фасадов зданий со стороны улиц, то есть главных фасадов.

Также, представляется необходимым отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 10 решения Думы города Костромы от 20 января 2011 года № 3 "Об утверждении Положения о предоставлении в аренду и безвозмездное пользование имущества, находящегося в муниципальной собственности города Костромы" функциональный орган Администрации города Костромы, уполномоченный в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, принимает решение о разрешении арендатору проведения капитального ремонта, а также возможности возмещения ему затрат (части затрат) путем уменьшения арендной платы по результатам рассмотрения заявления арендатора и, представленного им паспорта технического состояния и отделки фасадов зданий, согласованного по архитектурно-художественному оформлению. Концепция представленного Проекта не коррелирует с указанной нормой решения Думы города Костромы от 20 января 2011 года № 3 "Об утверждении Положения о предоставлении в аренду и безвозмездное пользование имущества, находящегося в муниципальной собственности города Костромы".

Таким образом, Предмет и цели предлагаемого правового регулирования Проекта не соответствуют указанным выше нормам Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и решения Думы города Костромы от 20 января 2011 года № 3 "Об утверждении Положения о предоставлении в аренду и безвозмездное пользование имущества, находящегося в муниципальной собственности города Костромы".

Согласно пояснительной записке к Проекту и Сводному отчету основной группой субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым проектом решения Думы города Костромы, являются юридические лица, лица, осуществляющие

предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, *которые проводят ремонтные работы* на территории города Костромы, осуществляют на правах собственности или ином законном основании техническую эксплуатацию объекта.

Группа субъектов предпринимательской деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом определена разработчиком не верно, поскольку не соответствует проектируемой редакции части 3 статьи 8, устанавливающей обязанности для субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности по согласованию с уполномоченным органом Администрации города проектов изменения внешнего архитектурного облика фасада зданий при осуществлении работ, влекущих изменение существующего внешнего архитектурного облика фасада здания и (или) его отдельных элементов, в том числе реставрации фасада здания и (или) его отдельных элементов, ремонта фасада здания и (или) его отдельных элементов.

Разработчиком степень регулирующего воздействия Проекта определена как высокая, поскольку Проект, по его мнению, содержит положения, устанавливающие новые обязанности для субъектов предпринимательской деятельности.

Так, Проектом устанавливается перечень требований при проведении работ, влекущих изменение существующего внешнего архитектурного облика фасада здания и (или) его отдельных элементов, в том числе при реставрации фасада здания и (или) его отдельных элементов, ремонте фасада здания и (или) его отдельных элементов.

Кроме того, вводится запрет на производство работ, влекущих изменение существующего внешнего архитектурного облика фасада здания и (или) его отдельных элементов, в том числе при реставрации фасада здания и (или) его отдельных элементов, ремонте фасада здания и (или) его отдельных элементов, без согласования в установленном порядке с уполномоченным Администрацией города Костромы органом.

Однако, данный перечень не является полным, поскольку Проектом не предусмотрено механизма представления проекта изменения внешнего архитектурного облика фасада здания в уполномоченный Администрацией города орган, порядка его рассмотрения уполномоченным органом. Установление Проектом соответствующего правового регулирования, может повлечь возложение на субъектов предпринимательства дополнительных обязанностей.

В связи с изложенным положения Проекта, пояснительная записка и Сводный отчет требуют доработки, в том числе в части определения субъектов проектируемого регулирования и понятийного аппарата.

Резюмируя изложенное, может быть сделан вывод, что разработчиком при оценке регулирующего воздействия Проекта не была в полной мере проведена его оценка на соответствие требованиям, установленным Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а также не соблюдены требования статьи 6 Порядка проведения ОРВ в части полноты представления информации в Сводном отчете.

В целом, вывод разработчика о степени регулирующего воздействия соответствует содержанию Проекта.

В соответствии с требованиями части 4 статьи 5 Порядка проведения ОРВ в пояснительной записке к Проекту разработчик отразил, что документы, предусмотренные в пункте 1 части 1 указанной статьи Порядка проведения ОРВ, в рамках публичных консультаций размещены на официальном сайте Администрации города Костромы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет с 29

сентября 2023 года по 12 октября 2023 года.

Для проведения публичных консультаций Проект в целях реализации соглашения о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов был отправлен на электронную почту организаций, с которыми заключены соответствующие соглашения, о чем сведения представлены в Сводном отчете.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ впервые.

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.

В соответствии с указанными требованиями разработчиком не в полном объеме представлены сведения, предусмотренные пунктами 6, 7, 10 части 4 статьи 6 Порядка проведения ОРВ, необходимые для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия.

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает, необходимость установления в Правилах чёткого правового регулирования в части закрепления перечня запретов при проведении работ, влекущих изменение существующего внешнего архитектурного облика фасада здания и (или) его отдельных элементов, в том числе при реставрации фасада здания и (или) его отдельных элементов, ремонте фасада здания и (или) его отдельных элементов, в связи с необходимостью введения новых, ранее не предусмотренных требований к внешнему архитектурному облику фасадов зданий, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

С учетом изложенного, мерами, направленными на решение проблемы, является разработка предложенного проекта решения Думы города Костромы.

В дополнение к указанному выше при доработке Проекта предлагается определять его концепцию, руководствуясь распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2019 года № 2113-р "О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления", пунктом 199 которого предусмотрена типовая муниципальная услуга "Согласование проектных решений по отделке фасадов (паспортов цветовых решений фасадов) при реконструкции и ремонте зданий, сооружений и временных объектов".

Указанные проблемы могут быть решены исключительно путем принятия соответствующего нормативного правового акта.

На основании изложенного выше, полагаем описание проблемы и способ ее решения подлежит дополнительному обсуждению.

При таких обстоятельствах, сделать вывод, что выбранный способ решения проблемы обеспечит достижение целей, предусмотренных Проектом, не представляется возможным.

По результатам рассмотрения представленных разработчиком Проекта, пояснительной записки и сводного отчета установлено, что при подготовке Проекта процедуры, предусмотренные статьями 2, 5 и 6 Порядка проведения ОРВ, разработчиком соблюдены частично.

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, по результатам которого необходимо к ранее указанному выше отметить также следующее.

1. Предусмотренный проектируемой редакцией пункта 36 статьи 3 термин "фасада" включает в себя наружные стороны здания, строения, сооружения. Однако, проектируемая редакция пункта 44 статьи 3, закрепляющая определение термина "временное изменение фасада" не предусматривает правового регулирования в отношении строений и сооружений. Учитывая изложенное, в Проекте необходимо обеспечить устранение указанных внутренних противоречий.

2. Учитывая полномочие, предусмотренное пунктом 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, согласно которому Правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений, а также руководствуясь разделом 7 приказа Минстроя России от 29 декабря 2021 года № 1042/пр "Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований" наименование статьи 8 Правил требует уточнения, поскольку в нем указывается более узкий предмет регулирования по сравнению с текстом данной статьи, в котором содержится правовое регулирование в отношении строений и сооружений. По тем же основаниям предлагается рассмотреть вопрос о расширении предмета правового регулирования, предусмотренного проектируемой редакцией пунктов 41 и 43 статьи 3, части 3 статьи 8.

3. В соответствии с частью 6 статьи 12, пунктом 3 части 4 статьи 22 и частью 10 статьи 23 Правил запрет на размещение посторонних наклеек, объявлений и других информационных материалов установлен в отношении объектов (средств) наружного освещения, ограждений, дорожных знаков, дорожных ограждений, светофоров и других устройств для регулирования дорожного движения, что делает бессмысленным принятие изменений, предлагаемых проектируемой редакцией абзаца второго части 1 статьи 8, в части слов ", направленных на привлечение внимания к предмету информирования, формирование или поддержание интереса к нему".

4. Проектируемая редакция абзаца десятого части 6 статьи 8 подлежит исключению, поскольку выходит за пределы регулирования статьи и Правил. Предусмотренные ею правоотношения являются предметом регулирования Положения о наименовании (переименовании) элементов планировочной структуры и элементов улично-дорожной сети, расположенных в границах муниципального образования городского округа город Кострома, утвержденного решением Думы города Костромы от 24 декабря 2009 года № 104.

5. Из проектируемой редакции части 3 статьи 8 слова "информационные таблички" следует исключить, поскольку они не используются в Правилах и иных решениях Думы и не ясно, что относится к информационным табличкам, либо, изменить предлагаемую редакцию, руководствуясь понятием "памятный знак", которое закреплено решением Думы города Костромы от 8 сентября 2011 года № 191 "Об утверждении Положения о мемориальных досках и других памятных знаках на территории города Костромы".

6. В проектируемой редакции пунктов 2 и 4 части 5 статьи 8 требует уточнения в какой сфере деятельности будет Администрацией города установлен уполномоченный орган.

7. Предлагается уточнить проектируемую редакцию части 3² статьи 8, исключив из нее терминологию, применяемую в градостроительном законодательстве Российской Федерации, в части слов "красные линии".

8. Проектом не предусмотрено механизма представления проекта изменения внешнего архитектурного облика фасада здания в уполномоченный Администрацией города орган, порядка его рассмотрения уполномоченным органом, или бланкетной нормы, предусматривающей каким нормативным правовым актом будут регулироваться данные правоотношения.

9. Требуется уточнения проектируемая редакция пунктов 15 и 16 части 3¹ статьи 8 в части слов "нарушением архитектурного единства фасада", поскольку Проект не предусматривает определения термина "единство фасада".

10. Абзац шестой проектируемой редакции части 3² статьи 8 предлагается исключить, поскольку, регулируемые им правоотношения не подпадают под предмет регулирования указанной статьи.

11. Проектируемую редакцию части 10 статьи 19 предлагается исключить и рассмотреть вопрос о признании утратившей силу действующей редакции данной нормы, поскольку она носит декларативный характер, так как не устанавливает механизма ее реализации.

12. Проектируемыми редакциями пунктов 41 и 44 статьи 3, частями 3, 3², 5 статьи 8 предусмотрено осуществление юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями определенных действий при наличии согласования в установленном порядке с уполномоченным Администрацией города органом. Однако, не ясно каким актом или органом устанавливается такой порядок.

На основании изложенного Проект требует существенной доработки.

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

С учетом изложенного, не представляется возможность сделать вывод о незначительности воздействия положения Проекта на субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Таким образом, Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы не может сделать вывод об отсутствии положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, инвестиционной деятельности или не способствуют их введению, а также не способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или не способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета города Костромы.

Необходимо отметить, что в соответствии с частью 10.1. 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 указанного Порядка.

