

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

18 апреля 2025 года № 6-ОРВ

О проекте решения Думы города Костромы "О внесении изменений в статьи 4 и 17 Правил 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, ОРВ), рассмотрел проект решения Думы города Костромы "О внесении изменений в статьи 4 и 17 Правил благоустройства территории города Костромы" (далее – Проект, Правила), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

Основной целью правового регулирования Проекта является повышение уровня чистоты и комфортности городской среды, а также исключение требования к конструктивным элементам, используемым для установки ограждения на площадках для выгула и дрессировки собак.

Проектом предлагается:

1. исключить ограничения по виду ограждения на площадках для выгула и дрессировки собак.
2. установить запрет кормления голубей на территориях парков, скверов, площадей, набережных, пляжах и иных территориях города Костромы предназначенных для отдыха, туризма и занятия физической культурой и спортом
3. также в целях совершенствования муниципального правового акта города Костромы предлагается признать утратившей силу часть 7 статьи 17 Правил благоустройства, которой установлено, что использование площадок для выгула животных осуществляется владельцами животных на основе договора, заключенного с собственником (иным владельцем) площадок для выгула животных как избыточную.

Принятие проекта решения находится в исключительной компетенции Думы города Костромы в силу пункта 11 части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", пункта 11 части 1 статьи 29 Устава города Костромы, в соответствии с которыми Дума утверждает правила благоустройства территории муниципального образования.

В связи с тем, что Порядок утвержден решением Думы города Костромы иной вариант решения обозначенной задачи отсутствует.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ впервые.

Проект содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные

обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, в связи с чем степень регулирующего воздействия положений, содержащихся в Проекте, разработчик определил, как среднюю.

Вывод разработчика о том, что Проект имеет среднюю степень регулирующего воздействия является обоснованным.

Согласно пояснительной записке и Сводному отчету к основной группе субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом, являются собственники площадок для выгула животных или организации, являющиеся собственниками служебных собак.

Однако видится, что к таковым относятся правообладатели, а не только собственники таких площадок.

Кроме того, к основной группе субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом, можно также отнести правообладателей площадок для дрессировки собак.

Согласно справке о результатах публичных консультаций Администрацией города Костромы в период с 3 декабря 2024 года по 13 декабря 2024 года Проект был размещен на сайте Администрации города Костромы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для проведения публичных консультаций. Итоги публичных консультаций отражены в справке о результатах публичных консультаций

Согласно пояснительной записке Администрацией города Костромы проведены в рамках проведения публичных слушаний в период с 16 декабря 2024 года по 24 декабря 2024 года проект был размещен на сайте Администрации города Костромы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для проведения публичных слушаний. Итоги публичных слушаний отражены в заключении о результатах публичных слушаний.

Срок, в течение которого Проект был размещен на сайте Администрации города Костромы в информационно – телекоммуникационной сети «Интернет» соответствует части 5 статьи 6 Порядка.

В рамках публичных консультаций проект муниципального правового акта и перечень вопросов по проекту муниципального правового акта были направлены в: НП «Костромская гильдия риэлторов», ИК КРО ООО «Деловая Россия», КРО ООО малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», СРО «Союз Строителей Верхней Волги», Союз «Торгово-промышленная палата Костромской области».

При проведении публичных консультаций получено предложение от Союза «Торгово-промышленная палата Костромской области».

Результаты проведения публичных консультаций отражены в Справке о результатах проведения публичных консультаций.

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

В соответствии с частью 2 статьи 1 Порядка проведения ОРВ процедура оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов представляет собой совокупность процедур анализа проблем и целей правового регулирования, выявления альтернативных вариантов достижения целей правового

регулирования, а также определения связанных с ними выгод и издержек субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности, граждан и города Костромы в целом, подвергающихся воздействию правового регулирования, для выбора наиболее эффективного варианта регулирующего решения. Выбор наиболее эффективного варианта правового регулирования основывается на оценке и сопоставлении качественных и количественных параметров положительных и отрицательных последствий введения каждого из возможных вариантов правового регулирования в сравнении с существующим к моменту проведения оценки регулирующего воздействия правовым регулированием.

Согласно Сводному отчету описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы указано верно.

К Проекту имеются следующие замечания.

1. Касается вопроса исключения ограничения по виду ограждения на площадках для выгула и дрессировки собак сообщаю следующее.

Проектом предусматривается изменение требования к устанавливаемым собственниками площадки для выгула животных или организациями, являющимися собственниками служебных собак, ограждениям площадок для выгула и дрессировки собак: исключается ограничение, в соответствии с которым ограждение площадки выполняется из легкой металлической сетки.

1 сентября 2023 года в адрес Управления благоустройства Администрации города Костромы поступило обращение от Ковалевой И. Г., куратора площадки для собак "Верный друг" для выгула и занятий с собаками, с предложением внести изменения в часть 6 статьи 17 Правил благоустройства территории города Костромы, утвержденных решением Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 60 (далее – Правила благоустройства), в части требований к конструктивным элементам ограждения площадки для выгула собак. В соответствии с частью 6 статьи 17 Правил благоустройства, ограждение площадки выполняется из легкой металлической сетки высотой не менее 1,5 метров. Ограждение площадки для дрессировки собак должно быть представлено забором (металлическая сетка) высотой не менее 2 метров. Исходя из практики работы центров по дрессировке собак, площадку для собак целесообразно огораживать забором из профильного листа высотой не менее 1,5 метров, исключающим получение травм животными и обеспечивающим безопасность населения со стороны пешеходного тротуара, соблюдение санитарных норм по содержанию площадок, защиту от воздействия реагентов и солей при уборке проезжей части в зимнее время и недопущение экологических загрязнений от проезжающего транспорта.

Целью предполагаемого правового регулирования является создание условий для повышения уровня чистоты и комфортности городской среды, исключения требований к конструктивным элементам, используемым для установки ограждения на площадках для выгула и дрессировки собак.

6 февраля 2024 года в рамках проведенных публичных слушаний от участников публичных слушаний поступило предложение по изменению требований к конструктивным элементам ограждения площадки для выгула собак, но обеспечивающим частичную просматриваемость площадки.

Проблема, на решение которой направлено представленное правовое регулирование по вопросу исключения ограничения по виду ограждения на

площадках для выгула и дрессировки собак, определена разработчиком Проекта верно. Учитывая, что проблема может быть решена исключительно путем принятия подготовленного Проекта решения, решение обозначенных проблем может быть достигнуто исключительно внесением изменений в Правила благоустройства. В связи с тем, что Правила благоустройства утверждены решением Думы города Костромы, иные варианты решения проблемы отсутствуют.

Риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий определены верно.

Представляется возможным также сделать вывод о том, что выбранный способ решения обозначенной проблемы по вопросу исключения ограничения по виду ограждения на площадках для выгула и дрессировки собак является единственно возможным и обеспечит достижение целей, предусмотренных Проектом, поскольку разработчиком во исполнение части 2 статьи 1 Порядка проведения ОРВ сделан сравнительный анализ возможных вариантов решения проблемы, обоснование и ожидаемый результат выбранного варианта правового регулирования, однако требует по работке.

Однако как указывалось и ранее в заключении от 19 апреля 2024 года № 12-ОРВ до настоящего времени не дано определение термину "просматриваемость площадки", в том числе не установлены критерии определения просматриваемости, что может толковаться в правоприменении произвольно и послужить коррупциогенным фактором.

На основании изложенного повторно сообщаем о необходимости обоснования (уточнения) термина "просматриваемость площадки" (как вариант - установить предел минимального размера отверстий в ограждении, обеспечивающий как просматриваемость площадки, так и одновременно отсутствие возможности для животного покинуть площадку или причинить себе травму, минимальное и (или) максимальное расстояние между такими отверстиями, а также указание на часть ограждения по их расположению, что даст очевидную возможность для правоприменителей считать норму Правил исполненной) с тем, чтобы у правоприменителей было однозначное трактование нормы права, не возникло необоснованно широких пределов усмотрения, а также в целях исключения нормативных коллизий и юридико-лингвистическая неопределенности.

2. Касаемо установления запрета кормления голубей на территориях парков, скверов, площадей, набережных, пляжах и иных территориях города Костромы, предназначенных для отдыха, туризма и занятия физической культурой и спортом, сообщаем следующее.

Проблемой по мнению разработчика является то обстоятельство, что в настоящее время в результате кормления голубей на территориях парков, скверов, площадей, набережных, пляжей и иных территориях города Костромы, предназначенных для отдыха, туризма и занятия физической культурой и спортом, собираются большие скопления голубей, которые загрязняют продуктами своей жизнедеятельности здания, скверы, площади, общественные места, элементы благоустройства территории. Проектируемыми нормами предлагается ввести запрет на кормление голубей в вышеперечисленных местах с целью уменьшения их концентрации на отдельных территориях и загрязнения данных территорий продуктами их жизнедеятельности и продуктами питания, оставляемыми гражданами в местах кормления.

По мнению разработчика, ожидаемым результатом выбранного варианта

правового регулирования является принятие Проекта и альтернативные варианты решения проблем отсутствуют.

Однако включение запрещающей нормы в текст Правил не является обоснованным по следующим причинам:

1) Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления само по себе влечет, согласно статье 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях влечет административную ответственность, вследствие чего можно сделать вывод о закреплённой на законодательном уровне ответственности за несоблюдение требований при размещении отходов.

2) В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" правила благоустройства территории муниципального образования - 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.

Однако, в нормах федерального и областного законодательства запрет на кормление голубей не предусмотрен.

3) В силу статьи 8 Федерального закона от 27.12.2018г. № 498-ФЗ "Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" полномочия органов местного самоуправления в области обращения с животными определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации об общих принципах организации местного самоуправления и настоящим Федеральным законом.

Кроме того, в соответствии со статьей 4 указанного Федерального закона обращение с животными основывается на нравственных принципах и принципах гуманности, аспекты которых не исследованы при введении предлагаемого варианта правового регулирования по запрету кормить голубей в общественных местах, которые как представляется являются основным местом обитания городских голубей.

4) Правоприменительная практика других органов муниципальных образований на территории Российской Федерации с аналогичным правовым регулированием отсутствует.

Указанные в сводном отчете документы в информационно - правовой системе «Консультант Плюс» отсутствуют.

Наоборот, решение, ранее содержащее подобную норму (решение Совета депутатов городского округа Краснознаменск Московской области от 13.11.2007г. № 113/14 "Об утверждении Правил по обеспечению чистоты и порядка на территории городского округа Краснознаменск Московской области") признано утратившим силу.

В любом случае, региональная практика подобных запретов не является массовой или повсеместной.

Таким образом, считаем, что могут быть выбраны иные варианты решения проблемы, такие как реализация норм действующего законодательства, перекрытие доступа птиц к техническим этажам зданий (перекрытие слуховых окон и выходов на кровли) в целях исключения их гнездования, установка устройств, предотвращающих сидение на скатах крыш устройства для отпугивания птиц, а также ведение масштабной разъяснительной работы о запрете кормления птиц в границах общественной территории на основе научно - обоснованных данных.

На основании изложенного, сделать вывод, что указанная проблема могут быть решены исключительно путем принятия решения Думы города Костромы, не представляется возможным.

Таким образом, предлагается исключить пункт 1 из текста Проекта.

К норме Проекта о признании утратившей силу части 7 статьи 17 Правил благоустройства замечаний не имеется.

На основании изложенных замечаний, согласно части 10¹ Порядка проведения ОРВ при наличии в заключении уполномоченного органа вывода о необходимости существенной доработки проекта муниципального правового акта разработчик осуществляет его доработку и проводит повторную процедуру оценки регулирующего воздействия проекта муниципального правового акта в соответствии с требованиями настоящего Порядка.

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.

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 или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета города Костромы, а следовательно достаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого варианта правового регулирования.

Начальник отдела

О. В. Василенко