

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

12 февраля 2020 года № 2-ОРВ

**О проекте решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Правила благоустройства территории города Костромы" (внесен главой Администрации города Костромы)**

Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы в соответствии со статьей 7 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Костромы, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами города Костромы обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного решением Думы города Костромы от 18 декабря 2014 года № 250 (далее – Порядок проведения ОРВ), рассмотрел проект решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Правила благоустройства территории города Костромы" (далее – Проект), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

Проект, как следует из пояснительной записки к нему и Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, разработан в целях приведения решения Думы города Костромы от 25 апреля 2013 года № 60 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Костромы» (далее – Правила) в соответствие с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Кодексом Костромской области об административных правонарушениях, унифицирования с положениями решения Думы города Костромы от 4 декабря 2014 года № 236 «Об утверждении Правил проведения земляных работ на территории города Костромы», а также с целью недопущения ухудшения санитарно-эпидемиологической обстановки на территории муниципального образования городского округа города Костромы, негативно влияющей на состояние окружающей среды.

Субъектами предпринимательской деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, являющиеся собственниками зданий, строений, сооружений (помещений в них), объектов социальной инфраструктуры для детей, жилых домов (их доли), жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме, сооружений, включая временные сооружения, а также владеющие земельными участками на праве собственности, ином вещном праве, праве аренды, ином законном праве, организации, осуществляющие управление либо обслуживание многоквартирных домов, владельцы средств размещения информации, владельцы подземных инженерных коммуникаций, владельцы детского, игрового оборудования, хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность с использованием нестационарных торговых объектов, а также хозяйствующие

субъекты, осуществляющие производство земляных работ.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 4 Порядка проведения ОРВ пояснительная записка к проекту муниципального правового акта должна содержать, описание основных групп субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, с указанием обязанностей, запретов, ограничений, которые предполагается возложить на названных субъектов, и (или) описание предполагаемых изменений в содержании существующих обязанностей, запретов, ограничений, сравнительный анализ возможных вариантов решения проблемы, обоснование и ожидаемый результат выбранного варианта правового регулирования. Однако, представленная пояснительная записка не содержит такого сравнительного анализа и ожидаемый результат выбранного варианта правового регулирования, а новые или измененные обязанности, ограничения и запреты указаны не в полном объеме.

В целях проведения публичных обсуждений Проект в период с 19 по 25 декабря 2019 года и публичных консультаций в период с 26 декабря 2019 года по 10 января 2020 года был размещен на официальном сайте Администрации города Костромы. В целях реализации соглашения о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, а также части 3<sup>1</sup> статьи 3 Порядка проведения ОРВ данный проект был отправлен на электронную почту организаций, с которыми заключены соответствующие соглашения, в частности, ННО «Торгово-промышленная палата Костромской области», НОА «Союз предпринимателей города Костромы», ИК КРО ООО «Деловая Россия», НП «Костромская гильдия риэлторов», СРО «Союз Строителей Верхней Волги», КРО ООО малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ». 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, результаты которой отражены в сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия не в полном объеме, что не соответствует требованиям части 5 статьи 5 и части 9 статьи 6 Порядка проведения ОРВ.

Так, разработчиком степень регулирующего воздействия Проекта определена как высокая, поскольку Проект, по его мнению, содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом, в частности, являющихся собственниками зданий, строений, сооружений (помещений в них), объектов социальной инфраструктуры для детей, жилых домов (их доли), жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме, сооружений, включая временные сооружения, а также владеющих земельными участками на праве собственности, ином вещном праве, праве аренды, ином законном праве, организаций, осуществляющих управление либо обслуживание многоквартирных домов, владельцев средств размещения информации, владельцев подземных инженерных коммуникаций, владельцев детского, игрового оборудования, хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность с использованием нестационарных торговых объектов, а также хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство земляных работ, и положения,

приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов обозначенных лиц.

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

Кроме того, введен запрет на использование в качестве элементов благоустройства автопокрышек, на окос культурно-цветковых растений и запрет на размещение нестационарных торговых объектов на придомовых территориях. Поясняется, что необходимость данного запрета обусловлена тем, что такое размещение противоречит целевому назначению земельного участка, требованиям пожарной безопасности и негативно сказывается на эстетическом восприятии города в целом. Также, в отношении владельцев нестационарных торговых объектов действуют ограничения на проведение контрольных мероприятий, что приводит к несоблюдению требований санитарно-эпидемиологических норм, закона о защите прав потребителей и снижает качество предоставляемой торговой услуги.

При этом, обоснования введения Проектом иных обязанностей, ограничений, запретов и ожидаемых результатов выбранного варианта правового регулирования, разработчиком не представлено.

Необходимо отметить также, что Проектом предусмотрены нормы, изменяющие обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, которые будут описаны далее в заключении.

Таким образом, Проект содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные Правилами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также содержит положения, устанавливающие для них ранее не предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения. В соответствии с требованиями абзаца пятого части 5 статьи 2 Порядка проведения ОРВ проект муниципального правового акта следует относить к наиболее высокой степени регулирующего воздействия при наличии в нем положений с разной степенью регулирующего воздействия.

В целом 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, необходимые для подготовки заключения.

Так, из понятия "вывески" исключаются слова "крышах или иных внешних поверхностях (внешних ограждающих конструкциях) зданий, строений, сооружений" в связи с уточнением требований для хозяйствующих субъектов в отношении размещения вывесок, что фактически означает запрет на размещение вывесок на указанных частях зданий, строений, сооружений. При этом не указано,

чем обусловлена необходимость введения такого запрета, не произведена оценка расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения измененных обязанностей и ограничений, количество таких субъектов, а также не учтены риски негативных последствий для указанных субъектов, в случае решения проблемы предложенным способом регулирования.

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

Проектом вводятся новые обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в части проведения осмотров и технического обслуживания детского, игрового и спортивного оборудования. Однако, также не указано, чем обусловлена необходимость введения таких запретов, не произведена оценка расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения измененных обязанностей и ограничений, количество таких субъектов, а также не учтены риски негативных последствий для указанных субъектов, в случае решения проблемы предложенным способом регулирования.

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

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает, необходимость приведения нормативного правового акта в соответствие с изменившимся законодательством.

Мерами, направленными на решение проблемы, является разработка проекта решения Думы города Костромы.

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

Полагаем описание проблемы и способ ее решения определены верно.

На основании материалов, внесенных разработчиком, представляется возможным сделать вывод о том, что выбранный способ решения проблемы является единственно возможным и обеспечит достижение целей, предусмотренных Проектом.

В целом, по результатам рассмотрения представленных разработчиком Проекта и Сводного отчета установлено, что при подготовке Проекта процедуры, предусмотренные статьями 5 и 6 Порядка проведения ОРВ, разработчиком соблюдены.

В соответствии с частью 4 статьи 1 Порядка проведения ОРВ, предметом оценки регулирующего воздействия является выявление:

1) положений, приводящих к введению избыточных обязанностей, запретов и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих введению таких положений;

2) положений, приводящих к возникновению у субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности необоснованных расходов;

3) положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджета города Костромы.

Анализ указанных положений произведен.

Так, по результатам анализа положений Проекта, необходимо отметить следующее.

1. Содержание проектируемой редакции пункта 7<sup>1</sup> статьи 3 противоречит части 1 статьи 9 Закона РФ от 7 февраля 1992 года № 2300-1 "О защите прав потребителей", устанавливающей, что изготовитель (исполнитель, продавец) обязан довести до сведения потребителя фирменное наименование (наименование) своей организации, место ее нахождения (адрес) и режим ее работы. Предусмотрена обязанность продавца (исполнитель) размещать указанную информацию на вывеске.

Кроме того, в целях унификации терминологии, закрепленной в пунктах 7<sup>1</sup>, 32<sup>1</sup>, 39 Правил благоустройства территории города Костромы (далее – Правила), предлагается термин "вывеска" дополнить после слов "средство размещения информации," словами "не содержащее сведения рекламного характера,".

С учетом изложенного, абзац шестой подпункта 1 пункта 1 Проекта предлагается изложить в следующей редакции:

«7<sup>1</sup>) вывеска - средство размещения информации, не содержащее сведения рекламного характера, расположенное на фасаде здания, строения, сооружения, внешней поверхности нестационарного объекта в месте фактического нахождения или осуществления деятельности хозяйствующего субъекта, содержащая наименование (фирменное наименование) организации (юридического лица, индивидуального предпринимателя), место ее нахождения (адрес) и режим работы;"

2. Во избежание неоднозначного толкования проектируемой редакции пунктов 18<sup>1</sup> и 18<sup>2</sup> статьи 3 и положений части 3 статьи 7 Правил 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, содержащей более детальные признаки нестационарных торговых объектов стабильного территориального размещения и нестационарных торговых объектов развозной торговли, предлагается абзацы одиннадцатый и двенадцатый подпункта 1 пункта 1 Проекта исключить.

3. Проектом предлагается ввести новый термин "объект социальной инфраструктуры для детей". Однако такой термин закреплен в статье 1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", где ему дано аналогичное определение. При чем

указанный термин неоднократно изменялся федеральным законодателем, что в случае его дублирования в решении Думы приведет к необходимости внесения аналогичных изменений в Правила. Во избежание дублирования норм федерального законодательства в муниципальных нормативных правовых актах, предлагается абзац 14 подпункта 1 пункта 1 Проекта исключить.

4. Проектом предлагается ввести новый термин "режимная информационная табличка". Однако, из содержания данного термина не ясно, какая информация должна на ней размещаться и для чего введен данный термин, поскольку в Правилах имеется термин "вывеска" и требования к размещению на ней информации закреплены федеральным законодательством. Кроме того, в Правилах используется термин "табличка", однако его содержание по своему смыслу не связано с проектируемой редакцией пункта 28<sup>1</sup> статьи 3, что может создать трудности в правоприменении. С учетом изложенного, абзац 16 подпункта 1 пункта 1 Проекта, а также связанные с ним абзацы двадцать второй – двадцать шестой подпункта 8 пункта 1 Проекта предлагается исключить.

Проектом предлагается ввести новый термин "переполнение емкостей для сбора твердых коммунальных отходов (мусора)". При этом, признаком переполнения предлагается считать наполняемость емкостей для сбора твердых коммунальных отходов (мусора), превышающую их верхнюю границу. Вместе с тем, частями 5 и 6 статьи 5 Правил установлен запрет и на переполнение выгребов и помойниц жидкими бытовыми отходами. Однако, признаков переполнения выгребов и помойниц жидкими бытовыми отходами не устанавливается. При чем, если применить к выгребам и помойницам тот же признак переполнения, то последствиями всегда будет загрязнение от ЖБО площадок под ними, тогда как превышение верхней границы емкостей для сбора ТКО не всегда влечет выпадение мусора из емкости для сбора ТКО. Следовательно, сам факт превышения ТКО верхней границы емкостей для сбора ТКО не всегда влечет наступление негативных последствий и соответственно необходимость зачистки контейнерных площадок и подъездов к ним.

Представляется, в данном случае признаком переполнения емкостей для сбора ТКО должно быть установлено образование мусора на контейнерной площадке ввиду переполнения контейнеров, то есть факт загрязнения территории, нахождение ее в ненормативном состоянии и привлечение за данное правонарушение соответствующих лиц к административной ответственности. Применение предложенных разработчиком критериев приведет исключительно к субъективной оценке ситуации, что неизбежно создаст трудности для осуществления предпринимательской деятельности.

Предлагается исключить данный термин, при этом, при необходимости, уточнив редакцию частей 5 и 6 статьи 5 Правил.

5. В абзаце четвертом подпункта 3 пункта 1 Проекта не предусмотрен ориентир для определения внешней границы по *всему* периметру здания, вне зависимости от расположения здания относительно автомобильной дороги, то есть в обоих случаях. Кроме того, в данном абзаце следует исключить слово "нежилое".

6. Изменения, вносимые в абзац первый части 2 статьи 5 Правил, предлагается исключить, поскольку они не несут самостоятельной правовой нагрузки. Действующая редакция данного абзаца имеет широкое правовое регулирование и включает содержание поправки.

7. Абзац 14 подпункта 4 пункта 1 Проекта предлагается исключить, поскольку не ясно, что имел ввиду разработчик под словами "размещение

контейнерных площадок". Такой термин не содержится ни в региональном, ни в федеральном законодательстве. Размещаться, например, могут контейнеры и иные емкости для сбора ТКО на контейнерных площадках.

В соответствии со статьей 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", кроме вопросов, предусмотренных данной нормой, правила благоустройства территории муниципального образования Костромской области регулируют вопросы, установленные частью 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в частности, содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями, а также уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период.

Кроме того, в силу положений постановления Правительства РФ от 31 августа 2018 года № 1039 "Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра" требования к местам (площадкам) накопления твердых коммунальных отходов устанавливаются правилами благоустройства такого муниципального образования, нормами законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации.

Правоотношения, связанные с предоставлением и оформлением земельных участков под размещение контейнерных площадок, регулируются нормами действующего гражданского или земельного законодательства, а соответственно не являются предметом регулирования Правил.

8. В целях установления единообразных требований к месту складирования крупногабаритных отходов для многоквартирных домов независимо от наличия или отсутствия в них мусоропроводов предлагается абзац восемнадцатый подпункта 4 пункта 1 Проекта изложить в следующей редакции:

"абзац первый дополнить словами «Вблизи многоквартирных домов, оборудованных мусоропроводом, также должны быть предусмотрены места для складирования крупногабаритных отходов, оборудованные в соответствии с требованиями, установленными настоящими Правилами для контейнерных площадок, или установлены бункеры-накопители.».

9. Требуется признать утратившим силу или изменения редакции абзац третий или шестой части 11 статьи 5 Правил, поскольку имеют аналогичное содержание.

10. Абзацем двадцатым подпункта 4 пункта 1 Проекта предлагается предусмотреть, что к местам установки контейнеров заглубленного типа не применяются требования, установленные к ограждению контейнерных площадок и, указанные в абзаце первом части 11 статьи 5 Правил.

При этом, с учетом поправок, предусмотренных абзацем девятым подпункта 1, абзацем шестым и десятым подпункта 4 пункта 1 Проекта контейнеры заглубленного типа должны находиться исключительно на контейнерных площадках.

Таким образом, Проект содержит внутренние противоречия между абзацем двадцатым подпункта 4 пункта 1 Проекта и абзацем девятым подпункта 1, абзацем шестым и десятым подпункта 4 пункта 1 Проекта, что вполне очевидно создаст



трудности для осуществления деятельности хозяйствующих субъектов в рассматриваемой сфере правоотношений.

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

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

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

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

Кроме того, частью 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации установлены обязанности собственника жилого дома или части жилого дома обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. При этом под обращением с твердыми коммунальными отходами сбор, транспортирование, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов. Данный вид деятельности является лицензированным. Региональный оператор определен.

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

13. Проектируемая редакция части 12 статьи 8 требует дополнительного обсуждения в части слов "Собственники поставленных на государственный кадастровый учет объектов капитального строительства", поскольку разработчиком

не представлено обоснования необходимости постановки на кадастровый учет объектов капитального строительства, в отношении собственников которых вводятся дополнительные ограничения по установке на скатных крышах снегозадерживающих устройств. Представляется, что такое ограничение целесообразно установить в отношении собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, лиц, ответственных за эксплуатацию здания, строения, сооружения и в отношении всех таких объектов.

14. Проектируемая редакция части 13 статьи 8 дублирует положения пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом, не учитывает положения части 1 статьи 22 Федерального закона от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации", предусматривающей, что положения пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации не распространяются на самовольные постройки, относящиеся в соответствии с федеральным законом к имуществу религиозного назначения, а также предназначенные для обслуживания имущества религиозного назначения и (или) образующие с ним единый монастырский, храмовый или иной культовый комплекс. Указанной нормой установлено также, что понятие "имущество религиозного назначения" используется в значении, указанном в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 30 ноября 2010 года N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности".

Религиозные организации вправе использовать указанные в данном пункте самовольные постройки в случае соответствия таких построек требованиям, установленным Правительством Российской Федерации. В случае, если такие самовольные постройки не отвечают указанным требованиям, их использование религиозными организациями допускается до 2030 года.

На основании изложенного, предлагаемое правовое регулирование не соответствует действующему федеральному законодательству и необоснованно расширяет полномочия Администрации города Костромы.

15. Статью 8 Правил предлагается дополнить частью 14, предусматривающей в случае нарушения целостности оконных и дверных проемов зданий, строений, сооружений, необходимость защиты таких проемов специальными щитами. Однако, критериев "специальных щитов" не устанавливается, что может создать неоднозначную правоприменительную практику и установления субъективных требований в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в части применения ими формы, цвета и структуры строительного материала "специальных щитов".

В связи с чем, предлагается абзац девятый подпункта 5 пункта 1 Проекта изложить в следующей редакции:

«14. В случае нарушения целостности оконных и дверных проемов зданий, строений, сооружений, такие проемы должны быть устранены.»

16. Статью 8 Правил также предлагается дополнить частью 15, предусматривающей, что требования данной статьи, за исключением требований, установленных частью 14 указанной статьи, не применяются в отношении незаселенных многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу. Однако, представляется, запреты по нанесению несанкционированных надписей, рисунков (абзац второй части 1 статьи 8 Правил), обязанности по очистке крыш в зимний период (часть 10 и 11 статьи 8 Правил) должны также исполняться в отношении незаселенных многоквартирных домов,

признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу.

17. Проектируемой редакцией пункта 1<sup>1</sup> части 4 статьи 9 устанавливается ограничение на размещение нестационарных торговых объектов на придомовых территориях. Определение придомовой территории дано в пункте 25 статьи 3 Правил, согласно которому к таковой относится территория, прилегающая к жилому зданию и находящаяся в общем пользовании проживающих в нем лиц. На придомовой территории в интересах лиц, проживающих в жилом здании, к которому она прилегает, могут размещаться детские площадки, места для отдыха, сушки белья, парковки (парковочные места), зеленые насаждения и иные объекты общественного пользования. Из смыслового содержания определения следует, что придомовая территория может быть, как отмежеванной, так и не отмежеванной.

В соответствии со статьей 289 Гражданского кодекса Российской Федерации собственнику квартиры в многоквартирном доме наряду с принадлежащим ему помещением, занимаемым под квартиру, принадлежит также доля права собственности на общее имущество дома. Аналогичные нормы, касающиеся общего имущества многоквартирного дома, содержат и положения Жилищного кодекса Российской Федерации. В частности, в силу положений частей 1 и 5 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" и части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации с момента регистрации права собственности первого лица на любое из помещений в многоквартирном доме сформированный и поставленный на государственный кадастровый учет земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений данного многоквартирного дома. Учитывая изложенное земельные участки под многоквартирными домами являются общей долевой собственностью собственников помещений в силу закона.

Перечень общего имущества многоквартирного дома утвержден пунктом 2 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 № 491, содержащий, в том числе, земельный участок. Требования к содержанию общего имущества многоквартирного дома утверждены пунктом 10 таких Правил.

Согласно части 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации собственники помещений в многоквартирном доме владеют, пользуются и в установленных настоящим Кодексом и гражданским законодательством пределах распоряжаются общим имуществом в многоквартирном доме.

При этом, согласно части 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. *Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.*

Согласно части 7 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности,

устанавливается собственником стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством Российской Федерации.

Кроме того, необходимо обеспечить согласованность рассматриваемой поправки с пунктом "а" части 2 статьи 1 Правил 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, Правилами землепользования и застройки.

Так, пунктом "а" части 2 статьи 1 Правил предоставления органами местного самоуправления города Костромы права на размещение нестационарных торговых объектов на территории города Костромы предусмотрено, что размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в частной собственности, осуществляются без включения в схему размещения нестационарных торговых объектов при условии соблюдения целевого назначения и разрешенного вида использования земельного участка (если назначение земельного участка допускает установку и эксплуатацию нестационарных торговых объектов). При этом ограничения по размещению нестационарных торговых объектов содержатся лишь в части 2 статьи 39 и части 2 статьи 40 Правил землепользования и застройки. Иных запретов и ограничений на размещения НТО Правилами землепользования и застройки не предусмотрено. Следовательно, размещение нестационарных торговых объектов, на территориях многоквартирных жилых домов допускается.

Вместе с тем, в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540 внесены изменения Приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2019 года № 44, которыми допускается размещение некапитальных нестационарных строений и сооружений на земельных участках с видом разрешенного использования "Благоустройство территории" с кодом 12.0.2. Соответственно требуют корректировки Правила землепользования и застройки.

Таким образом, ограничения по размещению нестационарных торговых объектов необходимо устанавливать относительно разрешенного вида использования земельного участка, а не только в отношении придомовой территории.

На основании изложенного введение ограничения на размещение нестационарных торговых объектов на придомовых территориях требует дополнительного обсуждения.

Кроме того, проектируемую редакцию рассматриваемой нормы необходимо соотнести с изменениями, вносимыми в Порядок использования, охраны, защиты и восстановления зеленых насаждений на территории города Костромы, утвержденный решением Думы города Костромы от 30 мая 2013 года № 79, в части ограничения размещения уличных передвижных объектов сферы услуг в области досуга на территории пешеходных зон с твердым видом покрытия, расположенных на озелененных территориях города.

18. Абзацем шестым подпункта 6 пункта 1 Проекта предлагается установить запрет на незаконное частичное размещение объектов некапитального характера на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, и (или) на земельных участках, государственная собственность на которые на территории города Костромы не разграничена. Однако, признаки частичного

размещения объектов некапитального характера разработчиком не определены, а также не определен перечень документов, которые достоверно подтвердят такое частичное размещение. С учетом изложенного, указанная проектируемая норма требует дополнительного обоснования.

19. Проектируемая редакция части 7<sup>1</sup> статьи 13 не учитывает возможность установления средства размещения информации на домах, находящихся в частной собственности, объектах индивидуальной жилой застройки.

20. Проектируемой редакцией абзаца пятого части 15 и абзаца второго части 16 статьи 13 предусмотрено наделение учреждения, подведомственного Администрации города, полномочиями по выдаче разрешения на размещение вывесок и указателей. Представляется данные нормы требуют дополнительного обоснования и обсуждения с учетом следующего.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в целях решения вопросов местного значения органов местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений.

В соответствии с частью 1 статьи 24 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" основной деятельностью бюджетного и казенного учреждений признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы. Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетные и казенные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами учреждений.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение - государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций *в целях обеспечения реализации* предусмотренных законодательством Российской Федерации *полномочий* органов государственной власти (государственных органов) или *органов местного самоуправления*, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Согласно части 1 статьи 9<sup>2</sup> Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (далее - Закон о некоммерческих организациях) бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг *в целях обеспечения реализации* предусмотренных законодательством Российской Федерации *полномочий* соответственно органов государственной власти (государственных органов) или *органов местного самоуправления* в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В соответствии с частью 5 статьи 9<sup>2</sup> Закона о некоммерческих организациях бюджетное учреждение осуществляет в порядке, определенном местной администрацией муниципального образования, полномочия органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010

года № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований, а также в пределах предусмотренных указанным Федеральным законом прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав.

Таким образом, следует различать исполнение функций (полномочий) органов власти, под которыми понимаются те виды *управленческих полномочий* (в частности, исполнительно-распорядительных, контролирующих), *которые отнесены к компетенции органа власти и осуществляются им в соответствии с Положением об этом органе, и действия по реализации функций (полномочий) органа власти (например, выполнение работ, оказание услуг), которые могут носить вспомогательный (технический) характер и осуществляться органом власти через подведомственные организации.*

Согласно существующей арбитражной практике (в частности, решение Арбитражного суда Курганской области от 21.09.2009 по делу N А34-3442/2009, оставленное без изменений постановлениями Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2010 и Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20.04.2010, решение Арбитражного суда Вологодской области от 24.11.2011 по делу N А13-5947/2011, оставленное без изменений постановлениями Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.03.2012 и Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 31.05.2012) наделение хозяйствующего субъекта, в частности, бюджетного или казенного учреждения, исполнительно-распорядительными, контролируемыми функциями в сферах, отнесенных действующим законодательством к компетенции органов местного самоуправления, будет противоречить части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции). Передача хозяйствующему субъекту функций органа местного самоуправления контрольно-распорядительного характера сопряжена с созданием преимущественных условий для деятельности соответствующего хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же товарном рынке.

На основании изложенного, муниципальное казенное учреждение может выполнять лишь функции органа местного самоуправления по *обеспечению реализации им своих полномочий*, а не его полномочия.

В соответствии с частью 4 статьи 51 Федерального закона от 6 октября 2003

года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

В силу части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", пункта 5 части 1 статьи 29 Устава города Костромы Дума города Костромы определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Костромы. Во исполнение указанных норм законодательства Положением о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Костромы, утвержденным решением Думы города Костромы от 12 апреля 2012 года № 26 (далее – Положение), регулируется на основе федерального законодательства порядок участия муниципального образования в гражданско-правовых отношениях, *определяется компетенция органов местного самоуправления города Костромы* в сфере управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Костромы, с учетом особенностей управления отдельными видами объектов, устанавливается порядок реализации правомочий собственника имущества, находящегося в муниципальной собственности города Костромы органами местного самоуправления города Костромы.

При этом, в соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 41 Устава города Костромы Администрация города Костромы от имени города Костромы владеет, пользуется и распоряжается муниципальным имуществом.

В силу положений части 2 статьи 13 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" местная администрация муниципального образования принимает решение о создании муниципального учреждения.

Следовательно, Администрация города Костромы вправе самостоятельно принять решение о создании муниципального казенного учреждения и наделить его соответствующими функциями в целях обеспечения реализации вопросов местного значения.

21. В проектируемой редакции абзаца двенадцатого части 15 статьи 13 требования по размещению вывесок необходимо установить единообразными либо по отношению к "единой горизонтальной оси", либо "единой оси".

22. Представляется необходимым исключить абзац двенадцатый подпункта 9 пункта 1 Проекта поскольку, руководствуясь частью 1 статьи 1 Правил проведения земляных работ на территории города Костромы, утвержденных решением Думы города Костромы от 4 декабря 2014 года № 236, закрепляющей их предмет регулирования. Иными муниципальными правовыми актами, кроме указанных Правил не могут быть установлены дополнительные требования к хозяйствующим субъектам, осуществляющим земляные работы на территории города. Однако требований, предлагаемых к установлению Проектом, Правила проведения земляных работ на территории города Костромы не содержат.

Кроме того, действующая редакция пункта 21 статьи 15 Правил требует приведения в соответствие с частью 13 статьи 8 Правил проведения земляных работ на территории города Костромы, утвержденных решением Думы города

Костромы от 4 декабря 2014 года № 236

23. Проектируемая редакция части 10 статьи 19 подлежит исключению. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (например, постановление КС РФ от 30.10.2003 № 15-П; Постановление КС РФ от 19.07.2011 № 17-П), норма права должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Кроме того, согласно Методическим рекомендациям по подготовке муниципальных нормативных правовых актов, утвержденным Минюстом России, муниципальный акт должен иметь властный характер предписаний (подлежать обязательному исполнению на территории муниципального образования).

24. Предлагается пункт 1 части 6 статьи 20 Правил конкретизировать в части слов "в установленных местах", в частности, предлагается сделать ссылку на нормативный акт, которым устанавливаются места для размещения торгового оборудования, а также в части слов "в соответствующем порядке", в частности, предлагается сделать ссылку на нормативный акт, которым установлен порядок размещения торгового оборудования.

25. Предлагается исключить абзац шестой подпункта 12 пункта 1 Проекта, поскольку его редакция носит процедурный характер при рассмотрении споров в отношении установки ограждений, что не является предметом регулирования Правил.

26. В абзаце пятом подпункта 13 пункта 1 Проекта предлагается исключить слова "не распространяются на действия, направленные на предотвращение противоправных деяний" либо необходимо пояснить, почему положения пунктов 8 и 9 части 1 статьи 23 Правил не распространяются на действия, направленные на предотвращение противоправных деяний.

27. Пункт 2 части 1 статьи 25 предлагается изложить в новой редакции, предусматривающей в случае нарушения целостности оконных и дверных проемов дома, необходимость защиты таких проемов специальными щитами. Однако, критериев "специальных щитов" не устанавливается, что может создать неоднозначную правоприменительную практику и установления субъективных требований в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в части применения ими формы, цвета и структуры строительного материала "специальных щитов".

В связи с чем, предлагается указанную норму изложить в следующей редакции:

«2) в случае нарушения целостности оконных и дверных проемов дома, такие проемы должны быть устранены.".

С учетом изложенного, указанные выше положения подлежат редактированию.

Согласно части 10<sup>1</sup> 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 настоящего Порядка, в частности, по изменению



обязанностей по созданию контейнерных площадок, пользованию контейнерными площадками.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия Проекта можно сделать вывод о наличии 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