

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

26 апреля 2023 года № 10-ОРВ

О проекте решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Порядок заключения договора на размещение сезонного кафе (веранды) при стационарном предприятии общественного питания и требований к их размещению, обустройству и эксплуатации"
(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 Порядок заключения договора на размещение сезонного кафе (веранды) при стационарном предприятии общественного питания и требований к их размещению, обустройству и эксплуатации" (далее – Проект), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

Предлагаемое Проектом правовое регулирование направлено на уточнение порядка размещения, обустройства и эксплуатации сезонных кафе (веранд) при стационарных предприятиях общественного питания, исходя из правоприменительной практики.

Вместе с тем, разработчиком не четко описаны проблемы, на решение которых направлен, предложенный Проекта способ регулирования и, как следствие, неверно определен способ их урегулирования.

Так, разработчик полагает, что срок на заключение Уполномоченным органом Администрации города Костромы договора, предусмотренный в Порядке, может быть нарушен и выйти за установленные федеральным законодательством пределы по причине того, что в установленные Порядком сроки должны быть произведены процедуры рассмотрения документов заявителя на Городской межведомственной комиссии по упорядочиванию нестационарных торговых объектов на территории города Костромы, оценки и расчета стоимости размещения сезонного кафе (веранды), подготовки проекта договора и подписания с хозяйствующим субъектом.

Вместе с тем, сроки подготовки соответствующих заключений уполномоченными органами Администрации города могут быть урегулированы в положениях об отделах уполномоченных органов, либо могут быть указаны в сопроводительных письмах к пакетам документов о необходимости их согласования, либо иных документах, регулирующих вопросы деятельности и взаимодействия отраслевых (функциональных) органов Администрации города.

Кроме того, установление требования подготовки решения о согласовании (отказе в согласовании) документов в течение 14 календарных дней только для отраслевых (функциональных) органов Администрации города не имеет практической значимости.

Также разработчик Проекта указывает, что предложенное правовое регулирование устраняет подмену понятий "элементов оборудования" и "материалов", из которых возводятся конструкции сезонного кафе, что не соответствует предмету Проекта.

Кроме того, в Пояснительной записке к Проекту разработчик указывает, что Проектом конкретизируется понятие площади сезонного кафе (веранды) и ограничивается его размер. Вместе с тем, не приводится достаточных (объективных и мотивированных) обоснований необходимости введения такого ограничения. Вместе с тем, представляется логичным увеличение площади летнего кафе по сравнению со стационарным помещением общественного питания (отпуска, туристы, желание жителей города отдохнуть на свежем воздухе в приятной атмосфере).

Еще одним упущением разработчик считает, следующее: в действующем Порядке является отсутствие возможности у хозяйствующих субъектов учитывая существующую архитектурную застройку территории города обустроить зону сезонного кафе в виде элементов оборудования: уличной мебели и декоративных вазонов с цветами в качестве, например, ограждения такой территории, без возведения конструкций веранд.

Вместе с тем такое право у субъектов предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере отношений имеется, однако, порядок его реализации не урегулирован нормативно в полном объеме.

В тексте Проекта имеются многочисленные внутренние противоречия, противоречия действующему законодательству, к нему имеются замечания юридико-технического характера, которые переданы разработчику в рабочем порядке.

На основании вышеизложенного пояснительная записка к Проекту и содержание Проекта подлежат доработке.

Следовательно, обозначенная проблема актуальна, вместе с тем, необходимость правового регулирования, предложенным разработчиком способом, требует дополнительного обоснования.

Целью предлагаемого правового регулирования разработчик указывает совершенствование муниципального нормативного правового акта, устранение выявленных несоответствий понятийного аппарата документа, технических ошибок и выявленных негативных эффектов. Вместе с тем, содержание представленного Проекта свидетельствует об обратном. Например, согласно Проекту архитектурно-художественного проект должен включать в себя "описание материалов, используемых" при оборудовании сезонного кафе (веранды), при этом не ясно, что и как необходимо описывать. Следовательно, конкретные требования к описанию будет устанавливать уполномоченное должностное лицо на свое усмотрение, что будет служить препятствием для осуществления предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере правоотношений. Таких примеров можно привести множество.

Цель регулирования не соотносится с проблемой, описанной в Сводном отчете

и не способствует ее решению.

В отношении концепции Проекта необходимо отметить следующее.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа, относится к вопросам местного значения городского округа.

Принятие Проекта находится в исключительной компетенции Думы города Костромы 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, в соответствии с которыми Дума города Костромы определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Костромы.

В силу части 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 предпринимательской и инвестиционной 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. Такая оценка в сравнении предлагаемого правового регулирования и организации сезонных кафе (веранд) не проведена.

Основными группами участников общественных отношений, интересы которых могут быть затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, являющиеся собственниками (владельцами) стационарных предприятий общественного питания и планирующие обустройство дополнительной сезонной площадки для обслуживания посетителей на открытой территории при стационарном предприятии общественного питания.

Разработчиком проведена оценка регулирующего воздействия Проекта с проведением публичных консультаций, результаты которой отражены в сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия не в полном объеме, что нарушает требования частей 4 и 5 статьи 2, статьи 6 Порядка проведения ОРВ.

Так, разработчиком степень регулирующего воздействия Проекта определена как высокая, поскольку Проект, по его мнению, содержит положения, устанавливающие новые обязанности для субъектов предпринимательской деятельности, в частности, Проект устанавливает, как указано в пояснительной записке и Сводном отчете:

- право обустройства (визуализации) сезонного кафе в виде элементов

оборудования: уличной мебели и декоративных вазонов с цветами без возведения конструкций веранд;

- обязанность при расчете площади сезонного кафе (веранды) учитывать площадь территории, расположенной между сезонным кафе (верандой) и стационарным объектом общественного питания, в случае удаления сезонного кафе (веранды) на не-которое расстояние от стационарного объекта общественного питания, а также площадь здания, строения, помещения, непосредственно занимаемого объектом общественного питания;

- обязанность учитывать требования к материалам, шпалерам и иным декоративным элементам при планировке, проектировании и эксплуатации сезонного кафе (веранды);

- уточнен алгоритм действий при необходимости срочного демонтажа сезонного кафе веранды (в случае проведения аварийных/ремонтных работ).

Вместе с тем, раздел 10 Сводного отчета должен содержать не права предпринимателей и не указание на изменения, которые содержит Проект, как это сделано разработчиком в первом и последнем примере в разделе 10.2 Сводного отчета, а описание новых или изменение содержания существующих обязанностей и ограничений.

Кроме того, разработчиком не указан исчерпывающий перечень новых или изменения содержания существующих обязанностей. Так, не отражено, что собственник (владелец) стационарного предприятия общественного питания должен подать заявление не менее чем за 3 месяца до даты начала функционирования кафе – новая обязанность. Кроме того, срок, предусмотренный данной новеллой не ничем обоснован.

Также вводится дополнительное ограничение предусматривать в архитектурно-художественном проекте фотомонтаж на оборудованную территорию и элементы оборудования, цветовую палитру оборудования, описание используемых материалов, что не отражено в Сводном отчете.

Следующее ограничение, которое вводится Проектом – ограничение размера кафе, что также указывается в Сводном отчете.

На основании изложенного следует дополнительно проанализировать предлагаемые изменения, описать и обосновать новые или изменения содержания существующих обязанностей и ограничений.

Необходимо также отметить, что Проект содержит нормы, предусматривающие увеличение сроков осуществления административных процедур по рассмотрению заявлений и принятию по ним решений уполномоченным органом, например, проектируемая редакция части 1 статьи 3, части 2 статьи 6 и пр.

Необходимо также предусмотреть исчерпывающие перечни организаций и органов, уполномоченных согласовывать, приложенные к заявлению документы (проектируемые редакции части 3 и 4 статьи 2).

Проектом предусмотрен возврат документов, по тем же основаниям, по которым заявителю может быть отказано в удовлетворении заявления: "В случае выявления нарушений Уполномоченный орган возвращает заявителю поступившие от него заявление и документы, с указанием причин возврата.". Кроме того, не перечислено исчерпывающего перечня нарушений и не должно быть установлено, так как должно быть предоставлено право донести документы, но срок начала их

рассмотрения начнет исчисляться со дня представления документов в полном объеме.

Множественные замечания по тексту Проекта, о внутренних противоречиях в нормах Проекта, противоречиях положений Проекта нормам действующего законодательства, переданы разработчику в рабочем порядке.

Вывод разработчика о степени регулирующего воздействия соответствует содержанию Проекта.

Сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта, имеющего высокую степень регулирующего воздействия, должен содержать следующие сведения, предусмотренные частью 4 статьи 6 Порядка проведения ОРВ:

- 1) степень регулирующего воздействия проекта акта;
- 2) описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы;
- 3) анализ опыта субъектов Российской Федерации, иных муниципальных образований в регулировании соответствующих сфер деятельности;
- 4) цели предлагаемого регулирования и их соответствие принципам правового регулирования, документам стратегического планирования города Костромы, иным программным документам;
- 5) описание предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы;
- 6) основные группы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, иные заинтересованные лица, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка количества таких субъектов;
- 7) новые функции, полномочия, обязанности и права органов местного самоуправления или сведения об их изменении, а также порядок их реализации;
- 8) оценка соответствующих расходов (возможных поступлений) бюджета города Костромы;
- 9) новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие или изменяющие ранее установленные запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также порядок организации их исполнения;
- 10) оценка расходов и доходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений;
- 11) риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий;
- 12) описание методов контроля эффективности избранного способа достижения цели регулирования;
- 13) необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия;
- 14) предполагаемая дата вступления в силу проекта акта, необходимость установления переходных положений (переходного периода);

15) сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы проекта акта;

16) иные сведения, которые, по мнению разработчика, позволяют оценить обоснованность предлагаемого регулирования.

В соответствии с указанными требованиями разработчиком не в полном объеме представлены сведения, необходимые для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. Выше указаны основные нарушения требований пунктов 5 части 4 статьи 6 Порядка проведения ОРВ, допущенных разработчиком при проведении ОРВ.

В соответствии с пунктом 3 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. Представленная пояснительная записка такое описание содержит не в полном объеме. Кроме того, в соответствии с частью 4 статьи 5 Порядка проведения ОРВ в пояснительной записке к проекту муниципального правового акта разработчик отражает сведения о размещении на официальном сайте документов, указанных в пункте 1 части 1 указанной статьи. Такая информация в пояснительной записке представлена.

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

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ впервые.

В период с 16 по 29 марта 2023 года, с целью проведения публичных консультаций Проект был размещен на официальном сайте Администрации города Костромы (<http://www.gradkostroma.ru>) в информационно-коммуникационной сети "Интернет".

В указанный период поступили замечания Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Костромской области. С позицией разработчика в отношении указанных замечаний согласиться нельзя по изложенным выше основаниям.

Учитывая сезонность рассматриваемых правоотношений, представляется необходимым уточнить административные процедуры, предусмотренные проектируемой редакцией части 3 статьи 3 Проекта.

Так, предлагается уменьшить срок, например, до течения которого предприниматель обязан обратиться с заявлением в уполномоченный орган, отдельные административные процедуры исключить, по другим сократить сроки (доводы приведены выше).

Необходимо также отметить, что Проект не учитывает изменения, внесенные в постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 (ред. от 21.03.2023) "Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и

установления сервитутов".

На основании изложенного Проект требует существенной доработки.

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

В тоже время введение данного правового регулирования, представляется, будет продолжать способствовать созданию неравных условий в отношении сезонных кафе (веранд) при стационарных предприятиях общественного питания по отношению к отдельно стоящим сезонным кафе, поскольку для них требования не установлены.

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.

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

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

Начальник отдела

О.В. Смирнова

