



ДУМА ГОРОДА КОСТРОМЫ

Советская ул., д. 1, г. Кострома, 156000; тел. (4942) 45 05 05; факс (4942) 31 53 41
http://duma-kostroma.ru; e-mail: info@duma-kostroma.ru

09.12.2016 г. № 01-15/1494

Главе Администрации
города Костромы

На № _____ от _____

В. В. Емцу

О направлении заключения об оценке
регулирующего воздействия

Уважаемый Виктор Валентинович!

В соответствии пунктом 6 статьи 5 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Костромы, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным решением Думы города Костромы от 18 декабря 2014 года № 250, направляем Вам заключение об оценке регулирующего воздействия проекта решения Думы города Костромы "О внесении изменений в решение Думы города Костромы от 24 апреля 2015 года № 76 "Об утверждении Правил предоставления органами местного самоуправления города Костромы права на размещение нестационарных торговых объектов, а также нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания и услуг в области досуга при проведении массовых мероприятий" (далее – Заключение) с замечаниями. Прошу учесть выводы, изложенные в Заключении, и устранить выявленные недостатки при доработке проекта муниципального правового акта.

Приложение: Заключение об оценке регулирующего воздействия проекта решения Думы города Костромы "О внесении изменений в решение Думы города Костромы от 24 апреля 2015 года № 76 "Об утверждении Правил предоставления органами местного самоуправления города Костромы права на размещение нестационарных торговых объектов, а также нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания и услуг в области досуга при проведении массовых мероприятий" на 8 листах в 1 экземпляре.

Глава города Костромы

Ю. В. Журин

Т. А. Козлова
45 05 05



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

7 декабря 2016 года № 13-ОРВ

О проекте решения Думы города Костромы "О внесении изменений в решение Думы города Костромы от 24 апреля 2015 года № 76 "Об утверждении Правил предоставления органами местного самоуправления города Костромы права на размещение нестационарных торговых объектов, а также нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания и услуг в области досуга при проведении массовых мероприятий" (внесен главой Администрации города Костромы)

Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы в соответствии со статьей 5 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Костромы, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным решением Думы города Костромы от 18 декабря 2014 года № 250 (далее – Порядок проведения ОРВ), рассмотрел проект решения Думы города Костромы "О внесении изменений в решение Думы города Костромы от 24 апреля 2015 года № 76 "Об утверждении Правил предоставления органами местного самоуправления города Костромы права на размещение нестационарных торговых объектов, а также нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания и услуг в области досуга при проведении массовых мероприятий" (далее – Проект), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

Проект разработан в целях упорядочения размещения нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг, уточнения размера показателя R, учитывающего специализацию нестационарных торговых объектов, нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг, используемого при расчете платы за размещение указанных объектов.

Разработчиком степень регулирующего воздействия проекта оценена как средняя, поскольку проект акта, по его мнению, содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности, либо способствующие их установлению.

Проект предполагает внесение в Правила предоставления органами местного самоуправления города Костромы права на размещение нестационарных торговых объектов, а также нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания и услуг в области досуга при проведении массовых мероприятий, утвержденные решением Думы города Костромы от 24 апреля 2015 года № 76 (далее – Правила), изменений, в частности, предусматривающих распространение их действия не только на нестационарные торговые объекты, но и на нестационарные объекты, используемые для оказания услуг общественного

питания, бытовых и иных услуг. Кроме того, Проектом предлагается расширить основания для одностороннего отказа города Костромы от договора и применять индексацию базовой ставки цены договора о размещении нестационарного торгового объекта, нестационарного объекта, используемого для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг (рублей) за 1 квадратный метр площади нестационарного торгового объекта, нестационарного объекта, используемого для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг в месяц.

В связи с чем, Проектом предусматриваются:

- дополнительные специализации нестационарных торговых объектов ("непродовольственные товары") и нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг ("общественное питание", "общественное питание с оборудованием общественного туалета", "платежные терминалы для оплаты услуг и штрафов (в том числе банкоматы)";

- увеличение срока действия договоров на размещение нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг;

- преференция для лиц, заключивших указанные выше договоры и обслуживающие массовые мероприятия, организованные в соответствии с решениями органов государственной власти области, в виде освобождения от платы по такому договору;

- расширение оснований для одностороннего отказа города Костромы от договора;

- применение индексации базовой ставки цены договора о размещении нестационарного торгового объекта, нестационарного объекта, используемого для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг (рублей) за 1 квадратный метр площади нестационарного торгового объекта, нестационарного объекта, используемого для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг в месяц.

Деятельность по оказанию услуг общественного питания, бытовых услуг и услуг платежных терминалов (банкоматов) не является торговой деятельностью и, следовательно, не относится к предмету регулирования Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и, соответственно, Правил. Однако ввиду отсутствия в федеральном и региональном законодательстве правового регулирования, связанного с размещением нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг представляется правомерным распространение Правил на объекты, предназначенные для оказания услуг общественного питания, бытовых услуг и услуг платежных терминалов (банкоматов), а также обоснованным снижение финансовой нагрузки для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в указанной сфере.

Необходимость правового регулирования размещения нестационарных объектов, предназначенных для оказания услуг общественного питания, бытовых услуг и услуг платежных терминалов (банкоматов) обусловлена неоднократными обращениями хозяйствующих субъектов и согласуется с практикой соседних регионов.

В результате принятия Проекта у предпринимателей, осуществляющих деятельность в указанной сфере, изменятся расходы на осуществление такой деятельности в сторону уменьшения, поскольку вводимые Проектом коэффициенты специализации нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг, являются понижающими и при определении платы по договору о размещении объекта корректируют общую сумму в сторону уменьшения.

Предусмотренная Проектом индексация цены и базовой ставки договора о размещении нестационарного торгового объекта, нестационарного объекта, используемого для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг применяется по аналогии с договором аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности или муниципальной собственности, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582, которым утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации. Согласно пункту 8 данных правил при заключении договора аренды земельного участка федеральные органы исполнительной власти предусматривают в таком договоре случаи и периодичность изменения арендной платы за пользование земельным участком. При этом арендная плата ежегодно, но не ранее чем через год после заключения договора аренды земельного участка, изменяется в одностороннем порядке арендодателем на размер уровня инфляции, установленного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, который применяется ежегодно по состоянию на начало очередного финансового года, начиная с года, следующего за годом, в котором заключен указанный договор аренды.

Предусматривается, что цена и размер базовой ставки договоров будут корректироваться с учетом прогнозного индекса потребительских цен по Костромской области, устанавливаемого департаментом экономического развития Костромской области.

Такое правовое регулирование направлено на соблюдение принципа запрета необоснованных предпочтений, в соответствии с которым порядок расчета размера арендной платы за земельные участки, принадлежащие соответствующему публично-правовому образованию и отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582, который также может быть применен по аналогии.

При этом, экономически обоснованных расчетов, основанных на анализе изменений расходов субъектов предпринимательской деятельности на осуществление данной деятельности, связанных с необходимостью соблюдать обязанности, изменяемые предлагаемым правовым регулированием, разработчиком не представлено.

Самостоятельно произведенные расчеты показывают:

$$W = B \times \left(1 + \frac{S}{100}\right) \times L \times R \times K \times T, \text{ где:}$$

W - начальная (минимальная) цена договора (годовая плата за размещение нестационарного торгового объекта), рублей;

B - базовая ставка цены договора (рублей), составляющая 10000 рублей за 1 квадратный метр площади нестационарного объекта в месяц;

S - площадь нестационарного торгового объекта, квадратных метров;

L - показатель, учитывающий место размещения нестационарного торгового объекта, определяемый в соответствии с частью 2 статьи 7 Правил;

R - показатель, учитывающий специализацию нестационарного торгового объекта, определяемый в соответствии с частью 4 статьи 7 Правил;

K - коэффициент, учитывающий вид нестационарного торгового объекта, определяемый в соответствии с частью 3 статьи 7 Правил;

T - число месяцев каждого года действия договора, в течение которых осуществляется размещение нестационарного торгового объекта.

$$K_i = K_{i1} \times K_{i2} \times \dots \times K_{in},$$

Договор с 2015 года на 5 лет (B=10000, S=200, L=1.1, R=0.4, K=0.6, T=60)

$$W = 10000 \times \left(1 + \frac{200}{100}\right) \times 1.1 \times 0.4 \times 0.6 \times 60 = 475200$$

$$W_{год} = 475200 \div 5 = 95040$$

Ежегодный индекс потребительских цен 1,161

Ежегодная сумма аренды с учетом индекса потребительских цен:

2015год =95040;

2016 год=95040x1,161=110341;

2017год=95040x1,348=128106;

2018год=95040x1,565=148732;

2019год=95040x1,817=172677.

Договор с 2017 года на 5 лет с учетом индексации базовой ставки (B=10000x1,161=11610, S=200, L=1.1, R=0.4, K=0.6, T=60)

$$W = 11610 \times \left(1 + \frac{200}{100}\right) \times 1.1 \times 0.4 \times 0.6 \times 60 = 551707,2$$

$$W_{год} = 551707,2 \div 5 = 110341$$

Ежегодный индекс потребительских цен 1,161

Ежегодная сумма аренды с учетом индекса потребительских цен:

2017год =110341;

2018 год=110341x1,161=128106;

2019год=110341x1,348=148731;

2020год=110341x1,565=172677;

2021год=110341x1,817=200478.

Договор с 2019 года на 5 лет с учетом индексации базовой ставки (B=10000x1,565=15649, S=200, L=1.1, R=0.4, K=0.6, T=60)

$$W = 15649 \times \left(1 + \frac{200}{100}\right) \times 1.1 \times 0.4 \times 0.6 \times 60 = 743640$$

$$W_{\text{год}} = 743640 \div 5 = 148728$$

Ежегодный индекс потребительских цен 1,161

Ежегодная сумма аренды с учетом индекса потребительских цен:

2019год = 148728;

2020 год = 148728 × 1,161 = 172673;

2021год = 148728 × 1,348 = 200473;

2022год = 148728 × 1,565 = 232749;

2023год = 148728 × 1,817 = 270223.

Договор с 2020 года на 5 лет с учетом индексации базовой ставки
($B=10000 \times 1,817=18169$, $S=200$, $L=1.1$, $R=0.4$, $K=0.6$, $T=60$)

$$W = 18169 \times \left(1 + \frac{200}{100}\right) \times 1.1 \times 0.4 \times 0.6 \times 60 = 863390$$

$$W_{\text{год}} = 863390 \div 5 = 172678$$

Ежегодный индекс потребительских цен 1,161

Ежегодная сумма аренды с учетом индекса потребительских цен:

2020год = 172678;

2021 год = 172678 × 1,161 = 200479;

2022год = 172678 × 1,348 = 232756;

2023год = 172678 × 1,565 = 270230;

2024год = 172678 × 1,817 = 313737.

Таким образом, из представленных расчетов на основе проведенной оценки регулирующего воздействия Проекта следует сделать вывод о достаточном обосновании решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным Проектом.

Правовое регулирование, предусматривающее расширение оснований для одностороннего отказа города Костромы от обязательств по договору не согласуется с нормами действующего законодательства.

Так, в соответствии с пунктом "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

В статье 3 Гражданского кодекса Российской Федерации перечислены правовые акты, содержащие нормы гражданского права.

Пункт 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) определяет, что гражданское законодательство состоит из Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов (далее – законы), регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 Кодекса. Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Кодексу.

В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Кодекса отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 Кодекса, могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Кодексу и иным законам.

Согласно пункту 4 статьи 2 Кодекса на основании и во исполнение Кодекса и иных законов, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе принимать постановления, содержащие нормы гражданского права.

В пунктах 5-7 статьи 2 Кодекса указано, что в случае противоречия указа Президента Российской Федерации или постановления Правительства Российской Федерации настоящему Кодексу или иному закону применяется настоящий Кодекс или соответствующий закон.

Действие и применение норм гражданского права, содержащихся в указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации (далее - иные правовые акты), определяются правилами настоящей главы.

Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут издавать акты, содержащие нормы гражданского права, в случаях и в пределах, предусмотренных Кодексом, другими законами и иными правовыми актами.

В силу пункта 1 статьи 310 Гражданского кодекса Российской Федерации односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом, другими законами или иными правовыми актами.

Следовательно, муниципальные правовые акты содержат нормы гражданского права и устанавливать случаи для одностороннего отказа от исполнения обязательства не могут.

Правовая позиция о незаконности подобного регулирования оснований для одностороннего отказа муниципального образования от обязательств по договору высказана Верховным судом Российской Федерации (см., например: апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29.06.2016 № 14-АПГ16-8).

При таких обстоятельствах пункт 10 статьи 6 в редакции предусмотренной Проектом предлагается изложить в следующей редакции:

"10) случаи одностороннего отказа Администрации города Костромы от договора о размещении нестационарного торгового объекта, нестационарного объекта, используемого для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг;"

На основании изложенного полагаем, что, при условии изложения пункта 10 статьи 6 Проекта в указанной выше редакции, можно сделать вывод, что предложенное Проектом правовое регулирование не противоречит требованиям действующего законодательства, а вывод о степени регулирующего воздействия соответствует содержанию проекта.

Разработчик представил пояснительную записку и отчет, в котором отразил сведения, необходимые при средней степени регулирующего воздействия.

В силу положений части 2 статьи 5 Порядка проведения ОРВ оценка регулирующего воздействия в упрощенном порядке проводится разработчиком посредством анализа на предмет:

1) определения обоснованности установления в проекте муниципального правового акта положений, вводящих обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, путем сопоставления предполагаемых выгод и расходов (издержек) субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, определения соотносимости возможных ограничений, обязанностей,

запретов для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и прогнозируемых результатов от принятия проекта муниципального правового акта;

2) выявления положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, бюджета города Костромы;

3) определения значительности (незначительности) воздействия положений проекта муниципального правового акта, указанных в части 4 статьи 1 Порядка проведения ОРВ, на потенциальных адресатов.

Разработчиком по итогам анализа, проведенного в соответствии с частью 2 статьи 5 Порядка проведения ОРВ, сделаны итоговые выводы о незначительности воздействия положений проекта муниципального правового акта на потенциальных адресатов.

В соответствии с частями 3 и 4 статьи 5 Порядка проведения ОРВ по итогам проведения оценки регулирующего воздействия проекта решения Думы города Костромы в упрощенном порядке разработчик готовит пояснительную записку, обязательным приложением к которой является отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта решения Думы города Костромы, который должен содержать сведения, предусмотренные частью 5 статьи 5 Порядка проведения ОРВ.

Разработчик представил пояснительную записку и отчет, где отражены сведения, предусмотренные частью 5 статьи 5 Порядка проведения ОРВ, за исключением оценки расходов и доходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений, которая произведена отделом по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы самостоятельно.

Таким образом, по результатам рассмотрения представленных разработчиком Проекта и пояснительной записки установлено, что при подготовке Проекта процедуры, предусмотренные статьей 5 Порядка проведения ОРВ, разработчиком в целом 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.

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает необходимость упорядочения размещения нестационарных торговых объектов и нестационарных объектов, используемых для оказания услуг общественного питания, бытовых и иных услуг и, соответственно, установления коэффициентов по введенным специализациям нестационарных объектов.

В случае урегулирования данной проблемы будет решен вопрос о размещении на территории города нестационарных объектов, представляющих

услуги общественного питания, бытовых и иных услуг вне проведения массовых мероприятий, что будет служить реализации прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на осуществление торговой деятельности.

Проектом предложено установить значения показателя R для специализации "продовольственные и непродовольственные товары" – 0,7; для специализации "общественное питание", "общественное питание с оборудованием общественного туалета", "бытовые услуги" – 0,4; для специализации "платежные терминалы для оплаты услуг и штрафов (в том числе банкоматы)" – 0,1.

Однако экономически обоснованных расчетов установления именно таких значений коэффициента R разработчиком не представлено. Поэтому на основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта нельзя сделать вывод о достаточном обосновании решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным Проектом.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта можно сделать вывод о необходимости дополнительного обоснования решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным Проектом, в частности расчетов, доказывающих обоснованность установления, предусмотренных Проектом значений коэффициента R.

В случае принятия Проекта в представленной редакции расходов предпринимательского сообщества не предвидится, поскольку изменения направлены либо на корректировку цены по договору о размещении нестационарного объекта в сторону уменьшения, либо на урегулирование вопросов не требующих затрат хозяйствующих субъектов. Положения Проекта об индексации базовой ставки цены на договор обоснованы экономическими расчетами.

Таким образом, Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы в целом может сделать вывод об отсутствии в Проекте 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 иной экономической деятельности.

Начальник отдела



О. В. Смирнова