

Заключение

об экспертизе постановления администрации Карасукского района
Новосибирской области от 10.05.2016 № 1304-п «Об утверждении Порядка
размещения аттракционов, батутов, передвижных цирков и зоопарков, а также
другого развлекательного оборудования на территории города Карасука
Карасукского района Новосибирской области»

от 26.03.2019 г.

№ 1

В соответствии с порядком проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Карасукского района Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным решением сессии Совета депутатов Карасукского района Новосибирской области от 28.12.2015 № 18 (далее – Порядок проведения экспертизы), и планом проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Карасукского района Новосибирской области на первое полугодие 2019 года, утвержденным постановлением администрации Карасукского района Новосибирской области от 21.12.2019 № 3809-п, управлением экономического развития администрации Карасукского района Новосибирской области (далее - управление экономического развития) проведена экспертиза постановления администрации Карасукского района Новосибирской области от 10.05.2016 № 1304-п «Об утверждении Порядка размещения аттракционов, батутов, передвижных цирков и зоопарков, а также другого развлекательного оборудования на территории города Карасука Карасукского района Новосибирской области».

1. Сведения о нормативном правовом акте

Муниципальный нормативный правовой акт разработан в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом Карасукского района Новосибирской области, Уставом города Карасука Карасукского района Новосибирской области,

Разработчик муниципального нормативного правового акта - управление имущества и земельных отношений администрации Карасукского района Новосибирской области (далее - разработчик).

Целью принятия муниципального нормативного правового акта является регулирование отношений, связанных с размещением на территории города Карасука аттракционов, батутов, передвижных цирков и зоопарков, а также другого развлекательного оборудования.

2. Информация о проведенных публичных консультациях

В соответствии с решением четвертой сессии Совета депутатов Карасукского района Новосибирской области третьего созыва от 28.12.2015 № 18 управление экономического развития определено уполномоченным органом, ответственным за проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов,

затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Публичные консультации проводились в период с 31 января 2019 по 15 февраля 2019. Извещение о проведении экспертизы и опросный лист были размещены в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте администрации Карасукского района Новосибирской области (www.adm-karasuk.nso.ru), а также на портале «Электронная демократия» (www.dem.nso.ru).

В рамках проведения публичных консультаций управление экономического развития направило извещение о проведении экспертизы представителям предпринимательского сообщества, с которыми заключены соглашения о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (в том числе общественным помощникам уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области).

В ходе проведения публичных консультаций представителями предпринимательского сообщества в адрес управления экономического развития была направлена информация об отсутствии замечаний и предложений по рассматриваемому муниципальному правовому акту. Иных замечаний или предложений не поступило.

3. Выводы по результатам экспертизы

Постановлением от 10.05.2016 № 1304-п «Об утверждении Порядка размещения аттракционов, батутов, передвижных цирков и зоопарков, а также другого развлекательного оборудования на территории города Карасука Карасукского района Новосибирской области» (далее - Постановление) утвержден порядок размещения аттракционов, батутов, передвижных цирков и зоопарков, а также другого развлекательного оборудования на территории города Карасука (далее - Порядок), приложениями к Порядку определены перечень муниципальных объектов, на которых возможно размещение данных объектов, и форма договора о размещении.

1. Согласно п.1.2 требования Порядка распространяются на аттракционы, батуты, передвижные цирки и зоопарки, а также другое развлекательное оборудование, размещаемое или планируемое к размещению в парках, скверах, рощах, бульварах и на других объектах, принадлежащих на праве муниципальной собственности городу Карасуку Карасукского района Новосибирской области, Карасукскому району Новосибирской области или на земельных участках, находящихся в неразграниченной государственной собственности или находящихся в муниципальной собственности города Карасука Карасукского района Новосибирской области, Карасукского района Новосибирской области.

В соответствии с п. 1.3 размещение аттракционов, батутов, передвижных цирков и зоопарков, а также другого развлекательного оборудования осуществляется в соответствии с Перечнем муниципальных объектов, на которых возможно размещение аттракционов, батутов, передвижных цирков и зоопарков, а также другого развлекательного оборудования на территории города Карасука Карасукского района Новосибирской области. Перечень таких муниципальных объектов изложен в приложении № 1 к Порядку и включает 5 земельных участков,

находящихся в муниципальной собственности города Карасука или Карасукского района.

Согласно ч.1 ст.39.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ), основаниями возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, являются:

1) решение органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;

2) договор купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;

3) договор аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;

4) договор безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Указанный перечень возникновения прав на земельные участки является исчерпывающим.

Правовое регулирование использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута предусмотрено главой V.6 ЗК РФ.

В соответствии с п.6 ч.1 ст. 39.33 ЗК РФ, использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута для размещения отдельных видов объектов.

Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 «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» (далее - Перечень, Постановление № 1300). Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2016 № 385, вступившим в силу с 13.05.2016, Перечень дополнен пунктами: передвижные цирки, передвижные зоопарки и передвижные луна-парки (п.23); сезонные аттракционы (п.24); пункты проката велосипедов, роликов, самокатов и другого спортивного инвентаря, для размещения которых не требуется разрешения на строительство, а также велопарковки (п. 25); спортивные и детские площадки (п. 26) и др.

В соответствии с ч. 3 ст. 39.36 ЗК РФ, порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Постановлением Правительства Новосибирской области от 20.07.2015 № 269-п «Об установлении Порядка и условий размещения объектов, виды которых установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300 «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 землях или земельных участках на территории

Новосибирской области, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов» (далее - постановление Правительства НСО от 20.07.2015 № 269-п) установлен порядок и условия размещения объектов, виды которых утверждены Постановлением № 1300 (далее - объекты), на землях или земельных участках на территории Новосибирской области, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов (далее - Порядок и условия размещения).

Согласно п.3 Порядка и условий размещения использование земель, земельных участков в целях размещения объектов осуществляется на основании разрешения на использование земельных участков, выдаваемого исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченными на распоряжение находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками.

Таким образом, при размещении объектов, виды которых утверждены Постановлением № 1300, на основании выданного уполномоченным органом разрешения, сделка по предоставлению земельного участка не совершается и вещные права на земельные участки у владельца объекта не возникают. Однако, разрешение, выдача которого предусмотрена п.3 Порядка и условий размещения, позволяет заявителю использовать земельный участок без принятия со стороны уполномоченных органов решения о предоставлении земельных участков или заключения с указанными органами каких-либо договоров.

Кроме того, Порядок и условия размещения определяют процедуру оформления заявления и пакета документов для получения разрешения, устанавливает перечень оснований для отказа в выдаче разрешения, а также порядок расчета платы за размещение объектов согласно установленной формуле.

Представительным органом местного самоуправления городского округа, муниципального района в отношении земель и земельных участков, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, может быть установлен дифференцированный коэффициент формулы - Ки, размер которого определяется с учетом вида размещаемого объекта, на основе анализа экономических, природных, территориальных и иных факторов, влияющих на уровень доходности земельного участка.

На основании изложенного следует, что орган местного самоуправления не наделен полномочиями по правовому регулированию отношений по размещению на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов объектов, перечень видов которых утвержден Постановлением № 1300. Аналогичная позиция изложена в апелляционном определении Верховного Суда РФ от 28.02.2018 N 2-АПГ18-1.

Вместе с тем постановлением администрации Карасукского района Новосибирской области от 15.11.2017 № 3281-п «Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешения на использование земель или земельных участков без предоставления земельных участков и установления сервитута в установленных Правительством Российской Федерации случаях», утвержден административный регламент по

предоставлению муниципальной услуги, действие которого распространяется на правоотношения, связанные с размещением на землях или земельных участках объектов, виды которых установлены Постановлением № 1300 (далее - Регламент). Регламент устанавливает процедуры предоставления муниципальной услуги, соответствующие положениям Постановлением Правительства НСО от 20.07.2015 № 269-п.

На основании вышеизложенного следует, что действие Порядка не должно распространяться на передвижные цирки, передвижные зоопарки и передвижные луна-парки, сезонные аттракционы и иные объекты, виды которых утверждены Постановлением № 1300.

2. В соответствии с п. 2.1 Порядка для размещения объектов на территории города Карасука Карасукского района Новосибирской области юридические лица и индивидуальные предприниматели представляют в администрацию Карасукского района заявление и пакет документов, включающий в том числе договор со специализированной организацией, расположенной на территории Карасукского района, на первичную и заключительную дезинфекцию (в случае размещения объектов с участием животных и птиц).

Единство экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков обеспечивается Федеральным законом от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Федеральный закон № 135-ФЗ).

Ст. 4 Федерального закона № 135-ФЗ определяет конкуренцию как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с п.17 ст. 4 Федерального закона № 135-ФЗ к признакам ограничения конкуренции относятся, в том числе сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Согласно ч.1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации

требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, создание дискриминационных условий.

Установление в перечне документов, необходимых для получения согласования размещения объектов на территории города Карасука, условия о конкретном территориальном расположении специализированной организации, с которой должен быть заключен договор на первичную и заключительную дезинфекцию, ограничивает самостоятельные действия хозяйствующих субъектов и создает дискриминационные условия для субъектов, ведущих деятельность на рынке оказания услуг дезинфекции.

3. В соответствии с п.2.4 Порядка при размещении Объектов юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны в том числе обеспечить надлежащее санитарное состояние на территории выделенного участка для размещения Объектов, а также на прилегающей территории шириной 5 метров по периметру участка.

Следовательно, данным пунктом на хозяйствующие субъекты, заключившие договор, возлагается обязанность по обеспечению надлежащего санитарного состояния прилегающей территории, в отношении которого у них нет никаких прав и/или обязанностей.

Возложение на собственников, владельцев, пользователей объектов недвижимости обязанности по содержанию территории, прилегающей к их земельным участкам, может быть осуществлено либо на основании федерального закона либо на основании договора. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допуская установление органами местного самоуправления порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий, не предусматривает возложение на них обязанностей по содержанию таких территорий помимо их воли. Таким образом, возложение на собственников, владельцев, пользователей земельных участков обязанности по содержанию территории, прилегающей к их земельным участкам, может быть осуществлено либо на основании федерального закона либо на основании договора. Аналогичная позиция изложена в определениях Верховного суда Российской Федерации от 12.03.2015 № 310-КГ14-4599, от 17.04.2018 № 50-КГ18-7, решении Волгоградского УФАС России № 18-01-15-03/139. Действующее Федеральное законодательство не возлагает на граждан и юридических лиц обязанности по содержанию иных территорий, кроме земельных участков, находящихся в их собственности или владении (пользовании).

4. В ходе экспертизы муниципального нормативного правового акта сформированы замечания редакционного характера:

1) В п.3 Постановления слова «заместителя главы администрации» необходимо заменить словами «первого заместителя главы администрации»

2) В п. 2.6, разделе 3 Порядка, п.3.2 Приложение № 2 к Порядку слово Положение следует заменить словами Порядок.

3) Необходимо привести к единообразию наименование взимаемой платы. В п.2.4, 4.2 Порядка, п.5.5 приложения № 2 к Порядку фигурирует плата за размещение объектов, в п.3.2 приложения № 2 к Порядку - плата за размещение объектов, арендная плата.

4. Сведения о выявленных положениях муниципального нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе ограничивают конкуренцию или создают условия к этому, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Карасукского района Новосибирской области

По итогам анализа в соответствии с пунктом 13 Порядка проведения экспертизы сделан вывод о наличии в исследуемом муниципальном нормативном правовом акте положений, затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности.

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе ограничивают конкуренцию или создают условия к этому, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Карасукского района Новосибирской области
1	Наличие в муниципальном нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений и информации	Отсутствуют
2	Наличие в муниципальном нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с представлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или	Отсутствуют

	невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности	
3	Наличие в муниципальном нормативном правовом акте положений, оказывающих отрицательное воздействие на состояние конкуренции	1. Установление в перечне документов (п. 2.1 Порядка), необходимых для получения согласования размещения объектов на территории города Карасука, условия о конкретном территориальном расположении специализированной организации, с которой должен быть заключен договор на первичную и заключительную дезинфекцию, ограничивает самостоятельные действия хозяйствующих субъектов и создает дискриминационные условия для субъектов, ведущих деятельность на рынке оказания услуг дезинфекции.
4	Отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделенных правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных муниципальными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления обязательных процедур	1. Орган местного самоуправления не наделен полномочиями по правовому регулированию отношений по размещению на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов объектов, перечень видов которых утвержден Постановлением № 1300 (например передвижных цирков).

		2. Органы местного самоуправления не наделены правом в одностороннем порядке возлагать на хозяйствующие субъекты обязанность по обеспечению надлежащего санитарного состояния территории, прилегающей к выделенному участку.
5	Наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Карасукского района Новосибирской области	Отсутствуют
6	Отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации органами местного самоуправления Карасукского района Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности	Отсутствуют

5. Предложения о способах устранения положений муниципального нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе ограничивают конкуренцию или создают условия к этому, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Карасукского района Новосибирской области

В связи с вышеизложенным управление экономического развития предлагает разработчику внести следующие изменения в муниципальный правовой акт:

1. Исключить из предмета регулирования Порядка объекты, виды которых утверждены Постановлением № 1300.

2. В п. 2.1 Порядка слова «расположенной на территории Карасукского района» исключить.

3. В п. 2.4 Порядка, п.3.2 приложения № 2 к Порядку слова «а также на прилегающей территории шириной 5 метров по периметру участка» исключить.

4. При внесении изменений в Постановление/Порядок учесть замечания, изложенные в пункте 4 раздела 3 заключения.

6. Предложения и замечания органов местного самоуправления Карасукского района Новосибирской области, представителей предпринимательского сообщества, независимых экспертов, участвовавших в экспертизе

В ходе проведения публичных консультаций представителями предпринимательского сообщества в адрес управление экономического развития была направлена информация об отсутствии замечаний и предложений по рассматриваемому муниципальному правовому акту. Иных замечаний или предложений не поступило.

Первый заместитель главы администрации
Карасукского района Новосибирской области



И.Э.Слютина

Исп.: заместитель начальника УЭР
Духно О.Н. 