



Пермская городская Дума VI созыва
Управление экспертизы и аналитики
ЗАКЛЮЧЕНИЕ

16 МАР 2018 № 01-01-06-592

На № 01-01-06-587 от 16.03.2018

на проект решения Пермской городской Думы «О внесении изменений в Правила благоустройства и содержания территории в городе Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 4» (далее – проект решения, Правила)

1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

1.1. В соответствии с частью 1 статьи 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) принятие решения находится в компетенции Пермской городской Думы (далее – Дума).

1.2. Согласно пояснительной записке проектом решения предлагается:

1.2.1. закрепить требования к размещению на территории города Перми нестационарных торговых объектов (далее – НТО), нестационарных объектов по оказанию услуг населению (далее – Бытовые объекты), в частности, установить запрет на размещение НТО и Бытовых объектов на следующих территориях:

- придомовых территориях;

справочно: в соответствии с пунктом 2.4 Правил, под придомовой территорией понимается территория, отведенная в установленном порядке под один жилой дом, многоквартирный жилой дом и связанные с ним хозяйственные и технические здания и сооружения;

- детских, спортивных площадках, площадках отдыха;

- на автомобильных стоянках;

- в границах полосы отвода автомобильных дорог;

1.2.2. установить правило о необходимости соблюдения при размещении НТО в соответствии со схемой размещения НТО на территории города Перми требований к внешнему облику таких объектов, установленных Министерством строительства и архитектуры Пермского края (далее – Минстрой) в соответствии с Порядком разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденным постановлением Правительства Пермского края от 28.11.2017 № 966-п (далее – Порядок разработки и утверждения схемы).

1.3. Согласно финансово-экономическому обоснованию принятие проекта решения не повлечет бюджетных расходов.

2. ЗАМЕЧАНИЯ ПРАВОВОГО И ФИНАНСОВОГО ХАРАКТЕРА

2.1. Замечания финансового характера к проекту решения отсутствуют.

2.2. К проекту решения имеются замечания аналитического, правового и содержательного характера:

2.2.1. отдельные предлагаемые в проекте решения положения не содержат самостоятельного правового регулирования (например, содержат отсылки на федеральные требования и требования, закрепленные в правовых актах Пермского края, либо

предусматривают дублирование отдельных федеральных норм). В числе подобных положений следует отметить:

2.2.1.1 абзац второй подпункта 1.2, смысл которого сводится к установлению запрета на размещение НТО на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, вне мест, предусмотренных схемой размещения НТО, утвержденной администрацией города Перми.

Следует отметить, что норма подобного содержания предусмотрена частью 1 статьи 10 Закона о торговле. Кроме того, аналогичная норма предусмотрена в пункте 3.1 Положения об НТО.

Таким образом, абзац второй подпункта 1.2 фактически дублирует норму, содержащуюся в указанных выше правовых актах;

2.2.1.2 абзац четвертый подпункта 1.2, смысл которого сводится к установлению запрета на размещение НТО и Бытовых объектов на земельных участках, разрешенное использование которых не предусматривает их размещения. Фактически данная часть проекта решения предусматривает частный случай запрета на использование земель (земельных участков) с нарушением разрешенного использования.

В соответствии с частью 2 статьи 7 ЗК земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Правила зонирования территория регулируются ГсК, в частности, статьями 34 – 37.

Так, согласно частям 1, 3 статьи 36 ГсК правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, определяется градостроительным регламентом. Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

Таким образом, абзац четвертый подпункта 1.2 касается земельных и градостроительных вопросов, урегулированных на федеральном уровне;

2.2.1.3 абзац пятый подпункта 1.2, вводящий запрет на размещение НТО, Бытовых объектов с нарушением строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, установленных законодательством (далее - Обязательные требования).

Обязательные требования предусмотрены, например:

- в сфере строительства – Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;

- в сфере экологии - Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;

- в сфере санитарно-гигиенического благополучия - Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон № 52-ФЗ).

В соответствии со статьей 37 Закона № 52-ФЗ в рамках государственного санитарно-эпидемиологического нормирования осуществляется разработка и утверждение санитарных правил, соблюдение которых является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (часть 3 статьи 39 Закона № 52-ФЗ);

- в сфере пожарной безопасности – Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», Правила противопожарного режима в Российской

Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390 (далее – Правила противопожарного режима).

Базовым правовым актом в сфере установления Обязательных требований является Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Исходя из статьи 4 данного закона отношения в сфере технического регулирования регулируются на уровне Российской Федерации.

Согласно указанных выше правовых актов соблюдение Обязательных требований является обязательным для всех субъектов права. Абзац пятый подпункта 1.2 дублирует данную норму;

2.2.1.4 абзац шестой подпункта 1.2, который, помимо запрета на размещение НТО, Бытовых объектов на придомовых территориях, предусматривает запрет на размещение данных объектов на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий.

Пунктом 74 Правил противопожарного режима предусмотрено требование о размещении временных строений на расстоянии не менее 15 метров от других зданий и сооружений или у противопожарных стен.

Абзац шестой подпункта 1.2 (в указанной выше части) по своему смыслу соответствует пункту 74 Правил противопожарного режима (то есть дублирует его), но имеет некоторые редакционные отличия;

2.2.1.5 абзац десятый подпункта 1.2, который предусматривает запрет на размещение НТО, Бытовых объектов в границах полосы отвода автомобильной дороги.

В соответствии с частью 3 статьи 25 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 257-ФЗ) в границах полосы отвода автомобильной дороги запрещаются, в частности, размещение зданий, строений, сооружений и других объектов, не предназначенных для обслуживания автомобильной дороги, ее строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания и не относящихся к объектам дорожного сервиса.

Абзац десятый подпункта 1.2 указанный запрет дублирует. При этом Закон № 257-ФЗ допускает размещение в границах полосы отвода автомобильной дороги объектов дорожного сервиса, к которым относятся здания, строения, сооружения, иные объекты, предназначенные для обслуживания участников дорожного движения по пути следования (автозаправочные станции, автостанции, автовокзалы, гостиницы, кемпинги, мотели, пункты общественного питания, станции технического обслуживания, подобные объекты, а также необходимые для их функционирования места отдыха и стоянки транспортных средств) (пункт 13 статьи 3 Закона № 257-ФЗ). В связи с этим абзац десятый подпункта 1.2 проекта решения не полностью соответствует указанным положениям Закона № 257-ФЗ;

2.2.1.6 подпункт 1.4, который предусматривает, что НТО, размещаемые в соответствии со схемой размещения НТО (то есть на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности), должны соответствовать требованиям Минстроя к внешнему облику НТО.

Отметим, что соответствующее положение предусмотрено в подпункте 2.2.4 Порядка разработки и утверждения схемы, в связи с чем подпункт 1.4 дублирует его;

2.2.2. части проекта решения, отмеченные в подпункте 2.2.1 настоящего заключения, не имеют своего (самостоятельного) предмета регулирования (не содержат нормы права).

Тем не менее, включение подобных положений в Правила повлечет для владельцев НТО, Бытовых объектов административную ответственность за нарушение правил организации благоустройства по статье 6.7 Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон об административных правонарушениях).

Однако следует учитывать, что в основе отдельных из указанных положений проекта решения лежат федеральные правовые нормы, указанные в подпунктах 2.2.1.2 – 2.2.1.5

настоящего заключения, за нарушение которых административная ответственность предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП). Например:

- статья 6.3 КоАП - нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий;

- статья 8.8 КоАП - использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

- статья 20.4 КоАП - нарушение требований пожарной безопасности.

В результате включения в Правила положений, указанных в подпунктах 2.2.1.2 – 2.2.1.5 настоящего заключения, будет создана ситуация, при которой фактически за одно и то же правонарушение лицо может быть привлечено к административной ответственности дважды – на основании соответствующей статьи КоАП и на основании статьи 6.7 Закона об административных правонарушениях, что противоречит части 4 статьи 4.1 КоАП, которая предусматривает принцип недопустимости привлечения к административной ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение.

Кроме того, в соответствии со статьей 1.3.1 КоАП полномочия субъектов Российской Федерации в сфере законодательства об административных правонарушениях ограничены установлением административной ответственности только за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Поскольку в основе положений, указанных в подпунктах 2.2.1.2 – 2.2.1.5 настоящего заключения, фактически лежат федеральные нормы, распространение на соответствующие нарушения Закона об административных правонарушениях будет противоречить статье 1.3.1 КоАП (в виду отсутствия у Пермского края полномочий вводить за такие, по сути, федеральные, правонарушения административную ответственность);

2.2.3. также важно отметить, что дела по статье 6.7 Закона об административных правонарушениях возбуждаются должностными лицами территориальных органов администрации города Перми, которые не обладают полномочиями по контролю за соблюдением лицами требований федерального уровня.

В соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) контроль за соблюдением федеральных требований, к которым в том числе относятся требования, указанные в абзаце четвертом, пятом подпункта 1.2 проекта решения, производится в рамках государственного контроля (надзора) (это следует, например, из определения понятия «государственный контроль (надзор), данного в пункте 1 статьи 2 Закона № 294-ФЗ), полномочиями на проведение которого наделены органы государственного контроля.

В связи с указанным механизмом реализации соответствующих положений, предлагаемых для включения в Правила (например, абзацы четвертый, пятый подпункта 1.2), не ясен;

2.2.4. относительно последствий нарушения абзаца второго подпункта 1.2 следует отметить, что статья 9.1 Закона об административных правонарушениях предусматривает ответственность за торговлю и предоставление услуг населению в местах, не установленных органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления в пределах своей компетенции для этих целей.

В результате включения в Правила положения, предусмотренного абзацем вторым подпункта 1.2 проекта решения, создастся ситуация, когда фактически за одно и то же административное правонарушение станет возможным привлечение к административной

ответственности и по статье 6.7 Закона об административных правонарушениях, и по статье 9.1 этого же Закона, что противоречит части 4 статьи 4.1 КоАП;

2.2.5. относительно подпункта 1.4 следует отметить, что нарушение требований к внешнему виду НТО, которые должны быть установлены Минстроем, то есть по своему уровню носят краевой статус, влечет применение административной ответственности за нарушение муниципального правового акта. Хотя в данном случае более корректным представляется ситуации, когда в Законе об административных правонарушениях должна быть предусмотрена специальная статья за нарушение именно краевых требований, а не правил организации благоустройства, по уровню носящих муниципальный статус;

2.2.6. абзацем шестым подпункта 1.2 предлагается запретить размещение НТО, Бытовых объектов на придомовых территориях.

Исходя из пояснительной записки проект решения, в том числе указанный выше запрет, подготовлен в целях обеспечения и повышения комфортности проживания граждан, улучшения эстетического состояния территории города Перми.

Стоит отметить, что в указанной части абзац шестой подпункта 1.2 проекта решения затрагивает вопросы распоряжения частной собственностью, которые урегулированы Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК), а также Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – ЖК) (применительно к придомовым территориям).

В соответствии со статьей 36 ЖК земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме. Собственники помещений в многоквартирном доме владеют, пользуются и в установленных ЖК и гражданским законодательством пределах распоряжаются общим имуществом в многоквартирном доме. По решению собственников помещений в многоквартирном доме, принятому на общем собрании таких собственников, объекты общего имущества в многоквартирном доме (включая придомовую территорию) могут быть переданы в пользование иным лицам в случае, если это не нарушает права и законные интересы граждан и юридических лиц.

Абзац шестой подпункта 1.2 в указанной выше части противоречит указанным нормам ЖК, а также статьям 209, 246 ГК, ограничивая правомочие собственников помещений в многоквартирном доме по распоряжению принадлежащей им придомовой территории определенным образом.

Кроме того, следует отметить, что представленные вместе с проектом решения материалы не содержат данных о количестве НТО, Бытовых объектов, размещенных на придомовых территориях, а также на земельных участках, находящихся в частной собственности¹. В связи с этим не представляется возможным определить, является ли данная ситуация проблемой, если да, то каков ее характер (в том числе различные ее аспекты (раздражающие факторы)) и масштаб. Не ясным являются также:

- вопрос о статусе НТО, Бытовых объектов, размещенных на данный момент на придомовых территориях на законных основаниях (то есть в результате соответствующего волеизъявления собственников помещений в многоквартирных домах и на договорных началах),

- механизм ликвидации (демонтажа) указанных НТО, Бытовых объектов (при условии, что целью введения запрета на их размещение на придомовых территориях является недопущение их размещения на территории города Перми).

Справочно: если целью введения предлагаемого в проекте решения правового регулирования является удаление НТО с центральных (и (или) прочих «знаковых» с

¹ В связи с тем, что проектом решения предлагается запретить размещение НТО, Бытовых объектов только на придомовых территориях, а не на всех земельных участках, находящихся в частной собственности, подобное решение представляется половинчатым (неполным). Кроме того, возникают вопросы о целях подобного регулирования (так как, вполне возможно, что применительно к частным территориям НТО, Бытовые объекты размещаются не только на придомовых территориях).

архитектурной и иных точек зрения) территорий города Перми, то считаем наиболее корректным решать соответствующую задачу посредством реализации мероприятия по выявлению объектов культурного наследия (в случаях отсутствия таковых на соответствующих территориях) или корректировки существующих проектов зон охраны объектов культурного наследия в части требований к режиму использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах охранных зон соответствующих объектов культурного наследия (в рамках полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»);

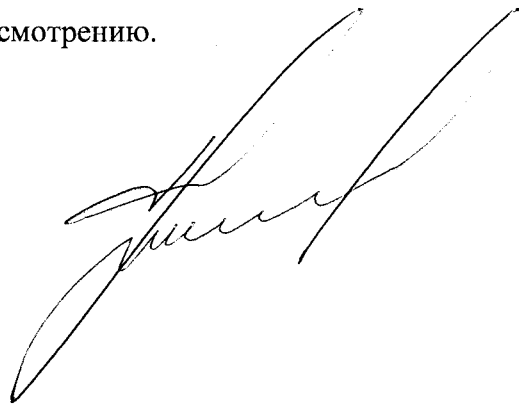
3. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

По результатам антикоррупционной экспертизы в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенных факторов не выявлено.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ

Проект решения возможен к рассмотрению.

Начальник управления



Д.В.Ушаков